

## **TI\_GERICHTE 52.2015.199 vom 4. Dezember 2015**

TI Tribunale d'appello, 2015-12-04, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2015.199](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2015.199)

FR: TI\_GERICHTE 52.2015.199 du 4 décembre 2015

IT: TI\_GERICHTE 52.2015.199 del 4 dicembre 2015

### **Regeste**

Dipendenti pubblici. Mancata conferma del rapporto di impiego

### **Erwägungen**

#### **E. 24**

settembre 2013; LPAm; RL 3.3.1.1). Il ricorso, tempestivo (art. 213 cpv. 2 LOC e 46 cpv. 1 LPAm), è dunque ricevibile in ordine. 1.2. Il giudizio può essere emanato sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm). 1.3. La domanda ricorsuale di annullamento della decisione consortile è inammissibile. Infatti, a norma dell'art. 91 cpv. 1 LPAm, se il Tribunale cantonale amministrativo giudica il licenziamento disciplinare o la disdetta o la mancata conferma ingiustificati, esso lo accerta nella propria sentenza. Non può invece annullare il provvedimento, ordinando la riassunzione o la reintegrazione del dipendente licenziato nella funzione precedentemente occupata. Il legislatore ha deliberatamente escluso la possibilità di obbligare l'ente pubblico a riprendere alle sue dipendenze un impiegato nel quale non ha più fiducia (cfr. messaggio del Consiglio di Stato 23 maggio 2012, n. 6645 sulla revisione totale della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966, pag. 59 e seg.; RDAT I-1994 n. 19, consid. 4; Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 1a ad art. 69). 2. 2.1. Il ricorrente sostiene innanzitutto che la decisione governativa sarebbe carente di motivazione poiché ammetterebbe l'esistenza di giustificati motivi per porre fine al rapporto di impiego senza approfondire l'origine e le conseguenze della presunta situazione compromessa tra le parti. 2.2. Giusta l'art. 46 cpv. 1 LPAm ogni decisione deve essere motivata per scritto e deve indicare il rimedio giuridico. Scopo dell'obbligo di motivazione, componente essenziale del diritto di essere sentito, è di permettere al destinatario di afferrare le ragioni che stanno alla base della decisione e se del caso di deferirla con piena cognizione di causa a una giurisdizione superiore, la quale possa a sua volta esercitare un suo controllo effettivo (RDAT 1988 n. 45; Adelio Scolari, Diritto amministrativo, parte generale, II a ed., Cadenazzo 2002, n. 558-594; Marco Borghi/ Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n 2c ad art. 26). La violazione dell'obbligo di motivazione trae di principio seco l'annullamento della decisione impugnata indipendentemente dalla fondatezza delle contestazioni di merito. Eventuali carenze di motivazione possono semmai essere sanate davanti all'istanza di ricorso; a tal fine occorre tuttavia che l'autorità decidente fornisca la motivazione mancante e che all'insorgente sia data la possibilità di prendere posizione sugli argomenti da questa addotti in sede di risposta (RDAT II-2002 n. 43). 2.3. La decisione governativa, dopo una dettagliata descrizione della fattispecie e un richiamo ai principi sanciti da dottrina e giurisprudenza nella materia oggetto del ricorso, ha concluso che, nel caso concreto, la situazione venutasi a creare tra il ricorrente e gli organi consortili fosse atta a giustificare la

mancata conferma del rapporto di impiego. Ha in particolare tenuto conto del deterioramento del rapporto di fiducia che legava le parti, attestato in special modo dall'avvio di una lunga serie di procedure penali, amministrative ed esecutive. Inoltre, ha sottolineato come la situazione di tensione fosse resa tangibile dalle prese di posizione contrastanti fatte valere a mezzo stampa da ricorrente e resistente, a discapito dell'immagine dell'ente pubblico. La motivazione adottata dal Governo appare sufficientemente chiara e articolata affinché l'insorgente potesse impugnarla con piena cognizione di causa. Prova ne è che esso ha potuto inoltrare il ricorso qui in oggetto contestando diffusamente ogni motivo invocato a giustificazione della mancata conferma del suo rapporto di impiego. La censura, infondata, va quindi respinta.

3. 3.1. A mente del ricorrente, la mancata conferma del rapporto di impiego gli sarebbe stata comunicata tardivamente. Malgrado il rinnovo degli organi consortili sia avvenuto solo nel 2013, anziché nel 2012, grazie alla concessione della deroga della Sezione degli enti locali, il periodo di nomina sarebbe fissato inderogabilmente in quattro anni. La decisione sarebbe quindi dovuta giungere entro sei mesi dalle elezioni comunali di aprile 2012, quando sarebbero dovute normalmente scadere anche le cariche consortili.

3.2. L'art. 25 cpv. 3 della legge sul consorzio dei comuni prevede che ai dipendenti consortili sono applicabili analogamente i disposti della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC; RL 2.1.1.2) regolanti la materia. Per l'art. 127 cpv. 1 LOC, il periodo di nomina scade per tutti i dipendenti del comune, compresi quelli nominati durante il quadriennio, sei mesi dopo le elezioni comunali; è riservato l'art. 135 cpv. 3 LOC (cpv. 1). Salvo proroga da accordare dal Consiglio di Stato, la riconferma è presunta se, entro sei mesi dalle elezioni, il municipio non comunica al dipendente, precisandone i motivi, la mancata conferma; in ogni caso devono essere rispettati i termini di disdetta dell'art. 132 (art. 127 cpv. 2 LOC). La mancata conferma dei dipendenti spetta in sostanza all'esecutivo definito dalle elezioni comunali. L'art. 135 cpv. 3 LOC dà ai comuni la facoltà di derogare all'ordinamento della LOC, adottando le disposizioni della legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 (LORD; RL 2.5.4.1). Il consorzio resistente non ha fatto uso di tale possibilità, ma ha mantenuto il regime della nomina quadriennale. L'art. 7 ROP prescrive infatti che il personale del consorzio è nominato per un periodo di quattro anni, che scade sei mesi dopo il rinnovo degli organi consortili; anche la nomina del personale assunto durante il periodo amministrativo scade alla stessa data (art. 7 primo e secondo periodo ROP).

3.3. Come detto, l'art. 7 ROP, riprendendo l'art. 127 cpv. 1 LOC, fissa la scadenza delle nomine dei dipendenti a sei mesi dopo il rinnovo degli organi consortili. La mancata conferma del rapporto di impiego, per essere valida, deve quindi essere comunicata al dipendente entro tale termine (art. 127 cpv. 2 LOC). Non appare invece determinante, per la decorrenza di quest'ultimo, la durata della nomina, sebbene il ROP espliciti che il personale è nominato per quattro anni. La durata di tale periodo, che corrisponde a quello amministrativo, non può essere considerata inderogabile; il ROP ammette infatti che possa essere più breve, nel caso di dipendenti assunti durante il quadriennio.

3.4. Nel caso in esame, il rinnovo degli organi consortili è avvenuto il 3 ottobre 2013, quindi oltre un anno dopo la scadenza ordinaria delle cariche (quadriennale, cfr. art. 14 cpv. 2 legge sul consorzio dei comuni). Il fatto che le elezioni siano state procrastinate, grazie ad un'autorizzazione cantonale, ha fatto sì che anche il periodo di nomina dei dipendenti si sia prolungato di conseguenza. Anche in ambito consortile, la mancata conferma spetta all'esecutivo costituito con il rinnovo delle cariche. Contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, una richiesta di proroga per la notifica della mancata conferma ai sensi dell'art.

127 cpv. 2 LOC non era pertanto necessaria. Il termine di sei mesi per comunicare all'insorgente la sua mancata conferma scadeva quindi il 4 aprile 2014. La decisione, intimata il 25 marzo 2014 al ricorrente, a cui è pervenuta il 1° aprile 2014, è dunque tempestiva . 4. 4.1. Resta da esaminare se la mancata conferma del rapporto di impiego sia giustificata da motivi sufficienti. 4.2. A norma dell'art. 127 cpv. 3 primo periodo LOC, la mancata conferma del rapporto di impiego può avvenire solo per giustificati motivi. Il motivo addotto per giustificare la mancata conferma non richiede una colpa specifica del dipendente o una violazione puntuale dei doveri di servizio; determinante è che il licenziamento risulti sorretto da motivi oggettivamente sostenibili. La disdetta può quindi intervenire quando il dipendente non è più in grado di assolvere il proprio compito o quando si instaura una situazione incompatibile con il buon andamento del servizio, che pregiudica il compiuto soddisfacimento dell'interesse pubblico curato dall'amministrazione. Sono motivi giustificati, ad esempio, l'obiettiva incapacità o inettitudine ad esplicare le mansioni inerenti alla sua qualifica o comunque a svolgere il lavoro per il quale il pubblico dipendente è stato assunto o formato; lo scarso rendimento - considerato nella sua esistenza oggettiva, indipendentemente dalle cause che potrebbero avervi influito - ed in particolare la palese inefficienza del funzionario; e ancora un'incompatibilità ambientale, dovuta a dissapori gravi con i colleghi o ad attriti con i superiori, nociva all'andamento del servizio, ed in modo più generale qualsiasi comportamento che costituisce un ostacolo obiettivo alla prosecuzione del rapporto d'impiego (STA 52.2009.77 del

## **E. 26**

marzo 2009 consid. 2; confermata in STF 8C\_411/2009 del 6 novembre 2009; cfr. Guido Corti , Inadempimento dei doveri di servizio: sanzioni disciplinari e provvedimenti amministrativi Parere del 12 luglio 1995, in: RDAT II/1995 p. 275 ). La mancata conferma del rapporto d'impiego, così come la disdetta amministrativa, non ha alcuna valenza afflittiva. Non è una sanzione disciplinare. È un semplice provvedimento di natura amministrativa, che pone termine al rapporto di lavoro (cfr. STA 52.2006.150 del 12 giugno 2006, consid. 2). 4.3. In caso di provvedimento disciplinare, di disdetta del rapporto d'impiego o di mancata conferma alla scadenza del periodo di nomina, il Tribunale cantonale amministrativo esamina liberamente tutte le questioni di fatto, di diritto e di adeguatezza della decisione impugnata (art. 90 LPAm). L'opportunità di una decisione è connessa all'esercizio del potere di apprezzamento di cui l'autorità dispone. Se un'autorità - senza eccedere il suo potere e rispettando pertanto il diritto (art. 69 cpv. 1 lett. a LPAm) - adotta una decisione sostanzialmente inappropriata e che non è la migliore che si poteva prendere, l'autorità di ricorso, sostituendo le proprie valutazioni a quelle dell'istanza inferiore, può optare per un'altra soluzione che giudica preferibile e che meglio risponde , a suo modo di vedere, alle concrete circostanze del caso. Il controllo dell'adeguatezza implica che l'autorità di ricorso si sostituisca, nella gestione di un compito pubblico, all'autorità alla quale la legge attribuisce questo compito: per tal motivo, le autorità giudiziarie di ricorso esercitano questo controllo con grande riserbo, specialmente se nella fattispecie sono determinanti conoscenze tecniche o specialistiche (messaggio del Consiglio di Stato n. 6645 del 23 maggio 2012 concernente la revisione totale della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966, p. 45). 4.4. La delegazione consortile, nella motivazione della sua decisione, ha fatto riferimento alla situazione venutasi a creare dopo il licenziamento del 22 febbraio 2010, caratterizzata da un combattuto contenzioso, da procedure esecutive promosse dal ricorrente nei confronti del consorzio e da una campagna mediatica pregiudizievole per il CO 1 e lesiva del segreto d'ufficio. Inoltre, nei quattro anni

seguenti il licenziamento, il resistente avrebbe riorganizzato la sua attività per cui la reintegra dell'insorgente non sarebbe più possibile. Il Consiglio di Stato ha tutelato la predetta decisione. Dal canto suo, il ricorrente sostiene che l'agire del consorzio avrebbe reso necessarie le procedure da lui avviate e sarebbe pertanto insostenibile e contrario ai principi di proporzionalità e della buona fede giustificare lo scioglimento del rapporto di impiego con una situazione illecitamente creata dal resistente.

4.5. Occorre premettere che al ricorrente è stato riconosciuto da questo Tribunale il diritto a percepire lo stipendio posteriormente al suo licenziamento con effetto immediato del 22 aprile 2010. Esso è infatti stato ritenuto ancora alle dipendenze del consorzio, malgrado non vi avesse più prestato servizio. Come accennato in narrativa, tale situazione si è venuta a creare poiché il Tribunale ha giudicato il provvedimento disciplinare illegittimo e, per una svista, lo ha annullato. Ciò premesso, è innegabile che vi sia una situazione di tensione tra le parti. A questo proposito basta fare riferimento alle diverse procedure giudiziarie avviate dal ricorrente. Oltre quelle indicate in ingresso e a quelle esecutive, esso ha pure presentato querela penale nei confronti del presidente, del vice-presidente e dei membri della delegazione consortile, oltre che nei confronti del comandante e capo del personale del CO 1 per titolo di sottrazione di dati personali (cfr. decreto di non luogo a procedere 25 febbraio 2010 del Procuratore Pubblico e decisione 21 settembre 2010 della Camera dei ricorsi penali del Tribunale d'appello). Come rettamente rilevato dal Governo, l'attrito esistente nella relazione tra l'insorgente e il datore di lavoro è testimoniato pure dalle diverse prese di posizione apparse sulla stampa (cfr. plico doc. 14, prodotto dinanzi al Consiglio di Stato). I rapporti tra le parti sono all'evidenza deteriorati al punto da non apparire ragionevole esigere il mantenimento in servizio del ricorrente. Non occorre, in questo contesto, esaminare se al resistente possa essere addossata una qualche responsabilità nel conflitto che lo vede opposto all'insorgente. Ai fini del presente giudizio è sufficiente rilevare l'esistenza di un aspro dissidio tra le parti, che nell'interesse dell'ente pubblico non consente la continuazione del rapporto di lavoro. In queste circostanze, la decisione di mancata conferma del rapporto di impiego appare sorretta da motivi pertinenti e condivisibile nell'ottica di assicurare il buon funzionamento del servizio. Dati questi preminenti motivi di interesse pubblico, la stessa non può nemmeno essere ritenuta lesiva del principio di proporzionalità, censura che il ricorrente accenna senza una compiuta motivazione.

5. 5.1. Il ricorrente rimprovera al Consiglio di Stato di non essersi pronunciato sulla domanda subordinata con cui chiedeva di accertare che i motivi posti alla base della decisione di mancata conferma non adempiono la caratteristica di gravità di cui all'art. 7 ROP. Tale domanda è stata riproposta anche in questa sede.

5.2. L'art. 7 terzo periodo ROP prevede che in caso di mancata conferma non determinata da motivi gravi, il dipendente ha diritto a un'indennità pari a un mese di stipendio per ogni anno di servizio. Motivi gravi, soggiunge la norma, sono quelli che legittimano lo scioglimento del rapporto di lavoro durante il periodo di nomina. La delegazione consortile non si è pronunciata sulla questione di sapere se i motivi alla base della mancata conferma dovessero essere ritenuti gravi. Tale quesito si porrà semmai nell'ambito della determinazione del diritto del ricorrente ad ottenere un'indennità di uscita, in merito alla quale spetta alla delegazione consortile decidere in prima istanza. La domanda del ricorrente esulava quindi dai limiti del giudizio del Consiglio di Stato, come da quelli della presente decisione.

6. Visto quanto precede, il ricorso deve essere respinto, nella misura in cui è ammissibile. La tassa di giustizia (art. 47 LPAm) segue la soccombenza. Il ricorrente rifonderà al consorzio resistente, patrocinato da un legale, una congrua indennità a titolo di ripetibili (art. 49 LPAm). Per questi motivi,

dichiara e pronuncia: 1. Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto . 2. La  
tassa di giustizia di fr. 1'500.-, già anticipata, rimane a carico del ricorrente, che rifonderà il  
medesimo importo al consorzio resistente a titolo di ripetibili. 3. Contro la presente  
decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Lucerna entro  
il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. legge sul Tribunale federale del  
17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: . Per il Tribunale cantonale  
amministrativo Il vicepresidente La segretaria

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte  
Originaltext. Quellen-URL siehe oben.