

TI_GERICHTE 52.2017.7 vom 19. Juni 2018

TI Tribunale d'appello, 2018-06-19, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2017.7

FR: TI_GERICHTE 52.2017.7 du 19 juin 2018

IT: TI_GERICHTE 52.2017.7 del 19 giugno 2018

Regeste

Dipendenti pubblici. Autorizzazione all'esercizio di un'attività accessoria

Erwägungen

E. 2.1

L'art. 26 cpv. 1 LORD sottopone ad autorizzazione l'esercizio di occupazioni accessorie. Il dipendente, soggiunge il cpv. 2, non può esercitare un'occupazione accessoria remunerata o non remunerata che sia incompatibile con la funzione o che vi arrechi pregiudizio, che comprometta l'adempimento dei doveri di servizio o che costituisca concorrenza nel campo professionale. L'art. 26 cpv. 3 LORD prescrive infine che l'autorità di nomina può subordinare il rilascio dell'autorizzazione alla riduzione temporanea del grado di occupazione. Scopo di sottoporre l'esercizio di un'attività accessoria ad autorizzazione non è solo quello di pretendere che il dipendente pubblico si dedichi interamente al proprio lavoro. La norma mira anche a evitare l'esercizio di attività che possano porsi in concorrenza con quella statale e il rischio di conflitti di interesse, nonché a salvaguardare l'immagine della pubblica amministrazione e la fiducia in essa riposta (DTF 121 I 326 consid. 2bb).

E. 2.2

L'autorizzazione per l'esercizio di un'occupazione accessoria è di competenza del Direttore di divisione o del Segretario generale, sentito il rispettivo funzionario dirigente. È riservata la facoltà dell'autorità di nomina di revocare in ogni tempo l'autorizzazione se dovessero manifestarsi ragioni di opportunità contrarie (art. 16 cpv. 1 regolamento dei dipendenti dello Stato del 2 luglio 2014; RDS; RL 2.5.4.1.1).

E. 2.3

Il Tribunale cantonale amministrativo esamina liberamente le questioni di fatto e di diritto (art. 69 cpv. 1 LPAmM). La censura di inadeguatezza è invece ammissibile soltanto nei casi previsti dalla legge (art. 69 cpv. 2 LPAmM). Contrariamente a quanto sancito in caso di provvedimenti disciplinari e scioglimento del rapporto di impiego dei dipendenti dello Stato (art. 90 LPAmM), nella materia che qui ci occupa la legge non estende il potere di cognizione del Tribunale all'adeguatezza. Nella valutazione della compatibilità di attività accessorie con l'esercizio della funzione ai sensi dell'art. 26 LORD l'autorità fruisce di un vasto potere discrezionale. Censurabili sono quindi soltanto le decisioni che integrano gli estremi dell'eccesso o dell'abuso di potere, ovvero quelle che appaiono insostenibili, prive di ragioni oggettive o fondate su considerazioni estranee alla materia o altrimenti lesive dei principi fondamentali del diritto, in quanto riferiti alla parità di trattamento, al divieto dell'arbitrio o alla proporzionalità (Marco Borghi/Guido Corti , Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 2d ad art. 61). Decidere secondo apprezzamento

non significa comunque decidere come pare e piace. L'autorità di nomina è vincolata ai criteri che scaturiscono dal senso e dagli scopi della norma applicabile, così com'è legata ai principi generali del diritto. Essa deve accertare tutti gli elementi di fatto suscettibili di determinare o di influenzare la decisione che è chiamata a rendere. Deve comparare accuratamente gli interessi contrapposti ed attenersi, nell'esercizio di tale potere, ai principi fondamentali del diritto. Nel controllo dell'apprezzamento, l'autorità di ricorso deve, dal canto suo, limitarsi a rilevare l'eventuale esistenza di un abuso, evitando in particolare di sostituire il suo apprezzamento a quello dell'istanza inferiore (RtiD I-2000 n. 14 consid. 2.2, STA 52.2006.150 del 12 giugno 2006 consid. 2, 52.2004.321 dell'11 aprile 2006 consid. 3).

E. 3.1

Nel caso concreto, il ricorrente, ingegnere di formazione, è impiegato a tempo pieno presso l'Ugm in qualità di funzionario tecnico. L'Ugm si occupa della sorveglianza periodica dei manufatti. In particolare, elabora la programmazione delle opere di conservazione e gestisce gli interventi specialistici sui manufatti, quali gli appoggi, i giunti di transizione, gli ancoraggi e le canalizzazioni e interviene in casi di emergenza per il ripristino immediato dei manufatti. Tra i suoi compiti figurano inoltre la gestione della banca dati dei manufatti, l'elaborazione dei dettagli e dei capitolati tipo e la consulenza alle altre aree nella materia specifica (cfr. www4.ti.ch/dt/dc/asco/ugm).

E. 3.2

Come accennato in narrativa l'insorgente, dopo aver raccolto il preavviso favorevole del proprio funzionario dirigente, ha chiesto al direttore di Divisione l'autorizzazione all'esercizio di un'attività accessoria, consistente in un mandato di consulenza in materia di acqua potabile che il municipio di _____ intenderebbe affidargli. L'impegno previsto è di 40 ore all'anno, da svolgere al di fuori dell'orario di lavoro, per un guadagno approssimativo di fr. 3'000.-. Il segretario del comune di _____, con e-mail 6 luglio 2016, ha illustrato come segue al ricorrente i compiti che gli sarebbero stati affidati: - un supporto competente al capo dicastero (collaboratori dell'AAP compresi) per spiegare caratteristiche tecniche specifiche; - sostenere la cancelleria e il presidente AAP alla stesura dei messaggi municipali, partecipando (solo se necessario e richiesto) a incontri con il Municipio, la Commissione dell'AAP e le Commissioni del Consiglio comunale; - promuovere le strategie aziendali approvate dal Municipio, volte a garantire un servizio di qualità; - istruire studi d'ingegneria esterni per meglio comprendere la situazione e quali obiettivi andranno perseguiti (es. PGA, lavori sulla rete, migliorie a sorgenti/bacini). Il segretario ha inoltre specificato che le attività predette si svolgerebbero di principio il lunedì dalle ore 18.00.

E. 3.3

Il direttore di Divisione ha negato al ricorrente l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di consulente presso il comune di _____. Quale motivazione ha indicato lavoro che può essere svolto da un ufficio privato. In sede di risposta al ricorso dinanzi al Consiglio di Stato, l'autorità ha addotto altri argomenti a sostegno del predetto diniego, che ha ribadito in questa sede. Più precisamente, lo stesso ha sostenuto che l'attività di consulente per il comune di _____ rischierebbe di generare un conflitto con gli interessi del servizio per il quale il ricorrente è attualmente occupato. Inoltre, ha messo in dubbio l'attendibilità della stima dell'onere di lavoro indicata dal ricorrente (2%), poiché non considererebbe tempi di trasferta e altri tempi improduttivi. L'attività comporterebbe pure sopralluoghi e

incontri con altre ditte che non potrebbero essere esperiti al di fuori degli abituali orari di lavoro. Ciò comprometterebbe un adeguato svolgimento delle sue mansioni lavorative. Il prossimo pensionamento di un collaboratore dell'Ugm comporterà una redistribuzione dei compiti, aggravando così l'impegno richiesto al ricorrente. Anche per questo motivo, un'eventuale riduzione della percentuale di impiego dell'insorgente, da questo proposta in via alternativa, non potrebbe entrare in linea di conto.

E. 3.4

Il Governo ha tutelato la decisione impugnata ritenendo data l'esistenza di un potenziale conflitto di interessi. Per il Consiglio di Stato apparirebbe evidente che la natura della funzione del ricorrente e quella dell'attività di consulente per il comune potrebbero, per lo meno da un punto di vista teorico, porre il problema del conflitto d'interesse. Esso non si è tuttavia premurato di spiegare dove risieda concretamente questo rischio, malgrado, oltretutto, la decisione impugnata non ne facesse menzione, avendo l'autorità di prime cure sollevato tale argomento soltanto in seguito alle contestazioni dell'insorgente. Motivazioni, quelle del direttore di Divisione, che non sono supportate da alcun elemento oggettivo. Non si comprende infatti quale conflitto di interessi potrebbe generare l'attività accessoria per l'esercizio della quale il ricorrente ha domandato l'autorizzazione: non vi è alcun indizio che lasci intendere che interessi personali derivanti da tale mandato o quelli del comune possano in qualche modo collidere con gli interessi dello Stato. L'autorità non ha invero addotto che il settore di competenza del predetto ufficio è chiamato a occuparsi di questioni riguardanti l'azienda acqua potabile di _____. Il fatto che nello svolgimento della sua funzione il ricorrente possa trovarsi confrontato con persone e ditte con cui ha avuto occasione di rapportarsi nell'ambito dell'attività in seno al comune non è atto a minare la credibilità del funzionario né, di conseguenza, la fiducia riposta dal pubblico nell'Amministrazione cantonale. Innanzitutto, poiché la funzione del ricorrente in seno all'Ugm è di stampo tecnico: la stessa autorità di prime cure ammette che l'insorgente non ha competenza finanziaria diretta, ma che nelle sue relazioni con imprese e ingegneri si limita ad impartire istruzioni agli stessi. Non si vede quindi in che modo l'insorgente potrebbe avvantaggiare l'una o l'altra impresa arrecando pregiudizio allo Stato, che sia economico o di immagine. In ogni caso, il mandato per il comune prevede principalmente un supporto a municipio e cancelleria per quanto attiene agli aspetti specifici nel settore dell'acqua potabile, non tanto un lavoro assiduo a contatto con artigiani e progettisti, se non limitatamente all'istruzione degli ingegneri coinvolti in lavori di progettazione. D'altra parte, il ricorrente ha goduto in passato di un'autorizzazione per l'esercizio della carica di vicesindaco (art. 27 LORD) del comune di _____, in cui era a capo del dicastero acqua potabile, senza che tale attività sia stata ritenuta incompatibile con la sua funzione. Il motivo addotto a fondamento del contestato diniego dall'autorità di prime cure, tutelato apoditticamente dal Consiglio di Stato, non poggia quindi su ragioni pertinenti e oggettive.

E. 3.5

Nemmeno gli altri argomenti proposti dalla Divisione possono giustificare il diniego della postulata autorizzazione. Avuto riguardo delle finalità del regime autorizzativo instaurato dall'art. 26 LORD (cfr. supra consid. 2.1), il fatto che il mandato potrebbe essere assunto anche da un privato non è di alcuna pertinenza. Nemmeno appaiono accreditate le mere supposizioni secondo cui l'impegno indicato dal ricorrente sarebbe sottostimato, né che sarebbe impossibile eseguirlo al di fuori dell'orario di lavoro. In assenza di indizi contrari occorre fare affidamento sulle dichiarazioni del medesimo e considerare che l'attività

accessoria comporti approssimativamente un carico di lavoro di 40 ore all'anno. Atteso che notoriamente il municipio e le commissioni si riuniscono di norma il tardo pomeriggio, rispettivamente la sera, è verosimile che le prestazioni possano essere svolte al di fuori dell'orario di lavoro. Tale onere, pari a poco più di un'ora settimanale, non appare in alcun modo atto a pregiudicare il rendimento del ricorrente nell'ambito delle sue mansioni presso l'Ugm.

E. 3.6

Occorre pertanto concludere che il direttore di Divisione si è lasciato guidare da considerazioni estranee alla materia, abusando del proprio potere di apprezzamento. La sua decisione e quella del Consiglio di Stato, insostenibili, non meritano quindi tutela.

E. 4

Visto quanto precede, il ricorso deve essere accolto e la decisione impugnata annullata al pari di quella del direttore di Divisione. Gli atti vanno rinviati a quest'ultimo affinché rilasci al ricorrente l'autorizzazione all'esercizio dell'attività accessoria.

E. 5

Dato l'esito, non si preleva tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 LPAm). Non si assegnano ripetibili all'insorgente che non si è avvalso dell'assistenza di un legale (art. 49 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è accolto. §. Di conseguenza: 1.1. sono annullate la decisione 23 novembre 2016 (n. 5215) del Consiglio di Stato e la decisione non datata con cui il direttore della Divisione delle costruzioni ha respinto la domanda 20 giugno 2016 di RI 1 volta all'ottenimento di un'autorizzazione all'esercizio di un'attività accessoria; 1.2. gli atti sono rinviati al direttore della Divisione delle costruzioni affinché rilasci all'insorgente la postulata autorizzazione. 2. Non si preleva tassa di giustizia. Non si assegnano ripetibili. L'anticipo delle spese processuali di fr. 1'500.- viene restituito al ricorrente. 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) nei limiti e alle condizioni di cui agli art. 83 lett. g e 85 LTF. 4. Intimazione a: ; .
Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente La
vicecancelliera

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