

TI_GERICHTE 52.2018.32 vom 29. August 2019

TI Tribunale d'appello, 2019-08-29, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2018.32_d20190829

FR: TI_GERICHTE 52.2018.32 du 29 août 2019

IT: TI_GERICHTE 52.2018.32 del 29 agosto 2019

Regeste

Dipendenti cantonali. Passaggio al nuovo modello retributivo. Attribuzione della funzione e inserimento nella scala salariale. Parità di trattamento. Confermata con STF 8C_106/2019 del 29 agosto 2019

Erwägungen

E. 1

Ai dipendenti viene garantito lo stipendio percepito al momento dell'entrata in vigore della presente legge.

E. 1.1

La competenza del Tribunale è data dall'art. 40 cpv. 1 LStip in combinazione con l'art. 66 cpv. 1 della legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 (LORD; RL 173.100). La legittimazione attiva del ricorrente è certa (art. 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100). Il ricorso, tempestivo (art. 68 cpv. 1 LPAm), è dunque ricevibile in ordine.

E. 1.2

La decisione impugnata ha per oggetto il trattamento salariale del ricorrente a partire dal 1° gennaio 2018. In questa sede l'insorgente avanza per la prima volta delle pretese pecuniarie nei confronti dello Stato anche per l'anno 2017. La domanda non è proponibile già solo perché esula dall'oggetto della decisione impugnata. Inoltre, la norma generale sulla parità di trattamento qui invocata a sostegno delle censure ricorsuali (art. 8 cpv. 1 Cost.) non assicura al dipendente vittima di una discriminazione salariale il diritto a recuperare retroattivamente, nei limiti della prescrizione quinquennale, la parte di stipendio che non gli è stata versata ma solo quello di ottenere la soppressione della discriminazione dal momento in cui è stata fatta valere ossia, in concreto, al più presto dal momento del deposito del presente gravame (DTF 131 I 105 consid. 3.6 e 3.7 pag. 109; STF 8C_104/2010 del 20 settembre 2010 consid. 5 in JAR 2011, 305 seg.; STA 52.2016.541/543.545 del 18 settembre 2017 consid. 8.2). Nemmeno da questo profilo sarebbe pertanto possibile considerare la domanda relativa alle pretese anteriori al 2018.

E. 1.3

Il giudizio può essere emanato sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm). La fattispecie emerge con sufficiente chiarezza dalla documentazione prodotta dalle parti. In particolare, non è necessario richiamare agli atti la decisione di aggancio del collega _____, la cui situazione salariale ha trovato conferma nelle allegazioni della Sezione delle risorse umane. 2. Il 1° gennaio 2018 nel Cantone Ticino è entrata in vigore la nuova normativa sugli stipendi dei dipendenti statali che ha abrogato la precedente del

1954. Nella nuova legge hanno trovato attuazione anche quei provvedimenti di risparmio nei confronti del personale statale, già anticipati nell'ambito dell'approvazione del Preventivo 2016 e per i quali il Consiglio di Stato nel messaggio 7121 del 29 settembre 2015 del Preventivo 2016 (pag. 33 e 34) così si era espresso: " Un'altra misura strutturale riguarda l'allineamento delle date per gli scatti automatici all'01.01. di ogni anno, che anticipa ulteriori importanti modifiche della LStip, ed il relativo blocco per il 2016 degli scatti e degli avanzamenti. Questa si traduce in un generale allineamento degli scatti e degli avanzamenti degli impiegati a partire dal 2017, distinguendo tuttavia tra aumenti maturati entro la fine di giugno 2016, che verranno riconosciuti a partire dal 1° gennaio 2017, e aumenti maturati nel secondo semestre 2016 che verranno unicamente riconosciuti dal 1° gennaio 2018. Il relativo impatto finanziario è stimato in 4.2 milioni di franchi per il 2016 e ulteriori 2.0 milioni di franchi per il 2017. Per il 2016 vengono inoltre bloccate le promozioni in classe tra parentesi nonché le promozioni in funzione superiore disciplinate dai regolamenti specifici concernenti la Divisione delle contribuzioni, la Polizia cantonale e l'Istituto delle assicurazioni sociali; l'impatto della misura è stimato in 0.55 milioni di franchi." La vLStip (art. 8) è quindi stata modificata di conseguenza e, a titolo transitorio, il Gran Consiglio ha stabilito che gli aumenti annuali maturati tra il 1° gennaio 2016 e il 30 giugno 2016 sarebbero stati riconosciuti dal 1° gennaio 2017, mentre quelli maturati nella seconda metà del 2016 sarebbero stati corrisposti solo al 1° gennaio 2018 (BU 7/2016 pag. 64). Dal canto suo, il Consiglio di Stato, nell'ambito delle sue competenze circa i passaggi nelle classi superiori (art. 10 vLStip), ha adottato un'analoga norma transitoria per regolamentare gli avanzamenti e le promozioni maturati nel 2016 (NAP 103/2015). Tali meccanismi di contenimento della spesa pubblica sono quindi stati trasposti anche nell'art. 41 LStip, norma transitoria che regola il passaggio dal vecchio sistema salariale a quello nuovo ora in vigore e che dispone quanto segue: Art. 41 (Norma transitoria – adeguamento dei salari alle nuove classi)

E. 2

Ai dipendenti con uno stipendio determinante inferiore a quello minimo della classe previsto per la funzione, lo stipendio sarà adeguato fino al raggiungimento di questo minimo.

E. 3

Ai dipendenti con uno stipendio determinante compreso tra il minimo e il massimo della classe prevista per la funzione e per i quali le disposizioni vigenti nel 2016 prevedevano un aumento o un avanzamento all'1.1.2017 per gli impiegati e all'1.9.2017 per i docenti, lo stesso sarà riconosciuto a tale data secondo il modello precedente. All'1.1.2018 per gli impiegati e all'1.9.2018 per i docenti lo stipendio sarà poi adeguato all'aumento immediatamente superiore della nuova classe salariale ove questo sia previsto.

E. 3.1

con riferimenti, 129 I 162 consid. 3.2, 125 I 71 consid. 2c/aa; STA 52.2016.541/543-545 del 18 settembre 2017 consid. 2). Censurabili sono soltanto le distinzioni che, non fondandosi su motivi oggettivi e pertinenti, non appaiono ragionevolmente sostenibili (STA 52.2012.184 del 28 novembre 2013 consid. 4.1; Vincent Martenet, *L'égalité de rémunération dans la fonction publique*, AJP/PJA 1997, pag. 825 seg.). Per costante giurisprudenza, l'art. 8 Cost. non risulta violato quando differenze di stipendio dipendono da motivi oggettivi quali l'età, l'anzianità di servizio, l'esperienza, gli oneri familiari, le

qualifiche, il tipo e la durata della formazione, il tempo di lavoro, le prestazioni, il tipo di mansioni oppure il grado di responsabilità del dipendente (DTF 141 II 411 consid. 6.1.1, 139 I 161 consid. 5.3.1, 138 I 321 consid. 3.3, 131 I 105, consid. 3.1, 123 I 1 consid. 6c). Altre circostanze, che non attengono alla persona o all'attività del dipendente, possono ugualmente giustificare, perlomeno temporaneamente, delle differenze di salario, ad esempio una situazione congiunturale che rende più arduo il reclutamento del personale (2P.10/2003 del 7 luglio 2003, consid. 3.3.), oppure delle ristrettezze finanziarie della collettività pubblica (DTF 143 II 65 consid. 5.2; STF 8C_969/2012 del 2 aprile 2013 consid. 2.2, 2P.70/2004 del 17 aprile 2005 consid. 2 e 3; Martenet, op. cit., pag. 836 e segg.).

E. 3.2

L'autorità cantonale ha espressamente rifiutato la possibilità di considerare, nella transizione da un modello all'altro, gli aumenti (o avanzamenti) che i dipendenti avrebbero maturato nel corso del 2017. La volontà del legislatore su questo punto emerge in modo chiaro dai lavori parlamentari, laddove, come sopra ricordato, in sede di discussione sono stati respinti gli emendamenti ai cpv. 3 e 4 dell'art. 41 LStip con cui si voleva includere nello stipendio determinante per l'aggancio anche l'aumento maturato nel 2017, che il dipendente avrebbe percepito però solo a partire dal 2018. A questa data, tuttavia, la vLStip non era più in vigore, per cui per i dipendenti "agganciati" al 1° gennaio 2018 il reddito determinante per il passaggio al nuovo modello salariale è dunque l'ultimo percepito (dicembre 2017), che non tiene conto dell'aumento del quale avrebbero beneficiato solo se la vLStip fosse rimasta in vigore. Trasposti tutti questi principi alla fattispecie che qui ci occupa, si ha che la decisione di considerare lo stipendio percepito dal ricorrente al 31 dicembre 2017 di fr. 82'213.- annui (corrispondente alla classe 23 con 10 aumenti) anziché quello che avrebbe ricevuto nella classe 24 con 10 aumenti nella quale sarebbe stato inserito a partire dal 1° gennaio 2018 se la vLStip non fosse cessata e di agganciare il medesimo giusta l'art. 41 cpv. 1 LStip alla classe 4 con 18 aumenti (fr. 82'393.- annui) è esente da ogni critica e, sotto questo profilo, non può che essere confermata. 4. Il ricorrente lamenta una disparità di trattamento con il collega d'ufficio _____ che, assunto tre mesi dopo di lui (1° gennaio 2014) alle stesse condizioni salariali per svolgere lo stesso lavoro, si ritrova ora avvantaggiato poiché inserito nella classe 4 con 24 aumenti, per fr. 5'205.- annui in più rispetto a quanto da esso percepito.

E. 4

Agli impiegati con uno stipendio determinante compreso tra il minimo e il massimo della classe prevista per la funzione e per i quali le disposizioni vigenti nel 2016 avrebbero consentito un aumento o un avanzamento dall'1.1.2018, lo stesso sarà riconosciuto a tale data secondo il modello precedente. Per essi all'1.1.2019 lo stipendio sarà poi adeguato all'aumento immediatamente superiore della nuova classe salariale ove questo sia previsto.

E. 4.1

Per prassi costante, il principio della parità di trattamento, garantito in termini generali dall'art. 8 cpv. 1 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), non permette di fare, tra casi simili, delle distinzioni che nessun fatto importante giustifica o di sottoporre ad un regime identico situazioni che presentano tra di loro delle differenze rilevanti e di natura tale da rendere necessario un trattamento diverso. Le situazioni paragonate non devono necessariamente essere identiche sotto ogni aspetto, la loro

similitudine va stabilita per quel che riguarda i fatti pertinenti per la decisione da prendere (DTF 140 I 201 consid. 6.5.1, 129 I 113 consid. 5.1, 125 II 345 consid. 10b, 124 II 193 consid. 8d/aa, 121 I 104 consid. 4a; RDAT I-1997 n. 10 consid. 3a; Jörg Paul Müller, *Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung*, Berna 1991, 2. ed., pag. 239; Beatrice Weber-Dürler, *Zum Anspruch auf Gleichbehandlung in der Rechtsanwendung*, ZBl 2004, pag. 1 seg.).

E. 4.2

Nei rapporti di pubblico impiego, l'art. 8 cpv. 1 Cost. esige che i dipendenti che svolgono lo stesso lavoro percepiscano la stessa retribuzione. Agli enti pubblici è per principio riconosciuto un ampio margine discrezionale nell'allestimento degli ordinamenti retributivi. L'autorità di ricorso deve allora imporsi un certo riserbo quando si tratta non soltanto di paragonare due categorie d'aventi diritto ma di giudicare un intero sistema di remunerazione per evitare il rischio di creare nuove disuguaglianze (DTF 129 I 161 consid. 3.2, 123 I 1 consid. 6b; STF 8C_158/2016 del 2 febbraio 2017 consid. 5.2). Nel rispetto del divieto d'arbitrio e del principio di uguaglianza, fra i molti fattori che caratterizzano l'attività del singolo funzionario gli enti pubblici possono scegliere gli aspetti che ritengono maggiormente qualificanti per definirne la retribuzione (DTF 141 II 411 consid. 6.1.1, 131 I 105 consid.).

E. 4.3

Cambiamenti nel sistema di classificazione delle funzioni possono avere come effetto che impiegati che svolgono la stessa attività percepiscono una retribuzione superiore a dipendenza della data di assunzione. Il fatto che il dipendente assunto dopo possa beneficiare di un trattamento migliore rispetto a quelli già in carica non permette d'acchito di concludere, in assenza di altri elementi, per una disparità di trattamento contraria all'art. 8 cpv. 1 Cost. Pur nel rispetto della libertà di organizzazione riservata dallo Stato in quanto datore di lavoro di diritto pubblico, i divari salariali, giustificati ad esempio da condizioni del mercato del lavoro o da motivi finanziari dell'ente pubblico, possono essere ritenuti ammissibili se rimangono entro limiti accettabili. Limiti che non è possibile stabilire in astratto ma devono essere valutati caso per caso prendendo a paragone situazioni analoghe (STF 8C_732/2015 del 14 settembre 2016 consid. 4.3.1 con riferimento alla STF 8C_969/2012 del 2 aprile 2013; DTF 118 Ia 245 consid. 5d). Inoltre, il carattere temporaneo di una disparità di trattamento in relazione al sistema retributivo è una delle circostanze concrete da tenere in considerazione nell'esame della legittimità della differenza di trattamento salariale (STF 2P.222/2003 del 6 febbraio 2004 consid. 4.7 e 4.8). In quest'ultimo caso il Tribunale federale ha considerato ammissibile per la categoria dei pompieri di Basilea Città una differenza di salario tra il 14.8% e il 17.1% intervenuta sull'arco di 5 anni a seguito del blocco degli avanzamenti. Stessa conclusione è stata raggiunta nell'ambito dell'applicazione di un regolamento dell'Università di Zurigo che prevedeva un inquadramento più favorevole per i nuovi assunti nella misura in cui ha comportato una differenza di retribuzione di circa 100.- fr. al mese (STF 2P.10/2003 del 7 luglio 2003). In un'altra vertenza, il Tribunale federale ha tutelato la decisione delle autorità del Canton Vallese che avevano considerato accettabile una differenza di salario tra l'1% e il 7.5% per diversi anni tra docenti toccati da una misura di risparmio sotto forma di periodi di attesa nell'evoluzione salariale e insegnanti assunti dopo che il provvedimento era stato abolito, essendo la durata degli effetti di tali provvedimenti attenuata dalla relativamente modesta entità della minor retribuzione (STF 2P.70/2004 del 17 gennaio 2005 e rinvii). 5.

5.1. Tornando alla fattispecie, il ricorrente e _____ sono stati assunti rispettivamente il 1° ottobre 2013 e il 1° gennaio 2014, a soli tre mesi di distanza, nella stessa funzione (Operatore di centrale , dal 2018 Assistente di Polizia I). Hanno svolto e svolgono tuttora, secondo le asserzioni ricorsuali, non contestate dallo Stato, i medesimi compiti. Inizialmente entrambi i dipendenti sono stati messi sullo stesso percorso salariale (classe 22 e 10 aumenti). In seguito, il ricorrente ha subito una prima interruzione di carriera nel 2014, allorquando è stato deciso il blocco degli avanzamenti nelle classi alternative nell'ambito delle misure di risparmio del preventivo 2014, ciò che non gli ha permesso di avanzare nella classe 23. Questo provvedimento, dal quale _____ non è stato toccato, si è per finire ripercosso su tutta la seguente carriera salariale del ricorrente, che si è visto, già a partire dall'anno 2015, "scavalcato" nella progressione delle classi e della retribuzione, seppur solo di qualche mese, dal collega assunto dopo di lui. Anche la decisione di allineamento degli aumenti e degli avanzamenti al 1° gennaio ha penalizzato il ricorrente, che non ha beneficiato dell'avanzamento in classe 24 il 1° ottobre 2017, rispetto al collega _____, non interessato da questo provvedimento poiché era già "allineato" a questa data ed aveva ricevuto l'ultimo avanzamento in classe 24 già al 1° gennaio 2017. La differenza di stipendio tra i due dipendenti agganciati al nuovo sistema retributivo sulla base dello stipendio da essi percepito al 31 dicembre 2017 fa sì che la differenza di salario si attesti a fr. 5'205.- annui, corrispondenti alla differenza tra la classe 4+24 aumenti per _____ e la classe 4+18 aumenti per il ricorrente.

E. 5

I dipendenti al massimo della carriera, in classe speciale o con contratto speciale nel 2016, mantengono il medesimo stipendio nel 2017. Per essi all'1.1.2018 lo stipendio sarà adeguato all'aumento immediatamente superiore ove questo sia previsto. La transizione dalla vecchia alla nuova scala, riprendendo anche i principi stabiliti nel Preventivo 2016, è stata così illustrata dal Governo nel citato messaggio della LStip (punto n. 7 pag. 12 e seg.): "La nuova scala degli stipendi e i nuovi criteri remunerativi saranno applicati a tutti i dipendenti dello Stato a partire dall'entrata in vigore delle modifiche di legge proposte con il presente messaggio, tenendo comunque conto delle decisioni prese dal Parlamento per quanto attiene alle misure di contenimento dei costi legate al Preventivo 2016. Ricordiamo che in questo contesto il Parlamento ha deciso di allineare le date per gli scatti annuali e gli avanzamenti all'1.1. di ogni anno, stabilendo come norma transitoria una sospensione di questi aumenti nel 2016 e nel 2017. La norma prevede in particolare che gli aumenti che sarebbero maturati nel primo semestre 2016 saranno riconosciuti soltanto a partire dall'1.1.2017, mentre quelli che sarebbero maturati nel secondo semestre 2017 lo saranno soltanto a partire dall'1.1.2018. Per i docenti, la norma prevede la sospensione degli adeguamenti per l'anno scolastico 2016-2017 e la loro ripresa a partire dall'1.9.2017." I cpv. 3 e 4 dell'art. 41 LStip devono quindi essere interpretati e applicati in relazione alle disposizioni scaturite dall'approvazione del preventivo 2016, e, più precisamente, il cpv. 3 si applica ai dipendenti che avrebbero avuto diritto ad un aumento o avanzamento nel primo semestre del 2016, il cpv. 4 a quelli che invece l'avrebbero maturato nel secondo semestre di quell'anno, ai quali tuttavia è stato negato per le misure di risparmio attuate, secondo quanto stabilito nelle norme transitorie nel 2016 (BU 7/2016 e NAP 103/2015). Sempre nello stesso messaggio della LStip così l'Esecutivo cantonale si esprimeva in merito al salario determinante per il passaggio dalla vecchia alla nuova scala stipendi (commento ad art. 41, pag. 23): "La norma transitoria si prefigge di illustrare le modalità d'inserimento dei dipendenti dopo l'entrata in vigore della presente legge. Il salario versato a dicembre costituirà lo stipendio

determinante per posizionare il dipendente nella nuova scala stipendi." In sede di discussione, alcuni parlamentari avevano proposto di emendare l'art. 41 cpv. 3 e 4 LStip nel senso di riconoscere al momento dell'aggancio al nuovo sistema quell'aumento del quale i dipendenti avrebbero potuto beneficiare al 1° gennaio 2018 secondo il vecchio modello salariale e a partire da quell'importo calcolare lo stipendio sulla base della nuova scala. La proposta è tuttavia stata respinta poiché è stata ritenuta contraria alle decisioni del preventivo 2016 e avrebbe comportato un mancato risparmio di circa 6.5 milioni di fr. La norma in questione è quindi stata approvata così come da progetto di legge (cfr. verbali del Gran Consiglio, anno 2016/2017, seduta XXVIII di giovedì 15 dicembre 2016, ad art. 41 cpv. 3 e 4). 3. Il ricorrente ritiene anzitutto che avrebbe dovuto beneficiare dell'avanzamento nella classe 24 (con gli aumenti maturati, pari a fr. 86'878.- annui) già a partire dal 1° gennaio 2017 in virtù delle disposizioni vigenti nel 2016. Di conseguenza, egli avrebbe dovuto esser inserito nella classe 4 con 24 aumenti per un salario di fr. 87'598.- all'anno e non, come avvenuto, in classe 4 con 18 aumenti (fr. 82'393.- annui). La decisione impugnata sarebbe quindi contraria all'art. 41 cpv. 3 LStip.

E. 5.2

Ora, anzitutto si annota che il ricorrente non mette in discussione la legittimità per l'autorità cantonale di applicare, per ragioni di budget, rallentamenti di carriera, facoltà di cui egli stesso dà atto esplicitamente nel suo ricorso. L'iter salariale dei due dipendenti è evoluto in modo diverso, determinato dalle rispettive date di entrata in servizio e dai provvedimenti che hanno influito in modo diverso sulle loro situazioni. Da questo punto di vista, dunque, ci si potrebbe invero chiedere se si è ancora di fronte a due fattispecie identiche che impongono un trattamento identico. Il quesito non merita tuttavia approfondimento, poiché sia come che sia è da respingere qualsiasi critica di violazione della parità di trattamento contraria all'art.

E. 8

cpv. 1 Cost. In effetti, l'autorità cantonale con l'adozione del blocco delle carriere salariali non ha previsto, per gli anni seguenti, nessuna misura di correzione di tale effetto al fine di piazzare i dipendenti "penalizzati" nella posizione in cui si sarebbero trovati se non fosse stato applicato loro alcun provvedimento. Questo ha come conseguenza che il mancato aumento di stipendio che la misura di risparmio trae seco si ripercuote su più anni, ossia finché non viene raggiunto il massimo della classe. Con il passaggio al nuovo sistema questi divari non sono stati eliminati ma mantenuti, dato che determinante era unicamente il salario percepito al 31 dicembre 2017. Il metodo di transizione scelto dal Cantone, tra l'altro già applicato in precedenza da diversi altri Cantoni, ha inevitabilmente portato ad una situazione in cui il livello della nuova classe in cui il dipendente è inserito può variare da un individuo all'altro a dipendenza del reddito precedente determinato dalla carriera professionale del singolo impiegato (data di inizio, durata del servizio, eventuali interruzioni di carriera a seguito di misure di risparmio, ecc.). Evenienza che si realizza per l'appunto in concreto. Lo stipendio del ricorrente per il 2018 ammonta a fr. 82'393.- ed è inferiore di circa il 6% rispetto alla retribuzione concessa a _____ (fr. 87'598). Tale differenza, giustificata da motivi oggettivamente sostenibili, rimane ancora entro i limiti concessi dalla giurisprudenza sopra ricordata (cfr. in particolare la STF 2P.70/2004 citata). Essa verrà gradualmente riassorbita fino a essere ridotta a zero nel 2024, in un lasso di tempo quindi tutto sommato ancora accettabile, allorquando anche l'insorgente avrà beneficiato di tutti gli aumenti automatici a cui ha diritto (salvo che non ricorrano le

condizioni per una loro mancata concessione per inadempienza del dipendente; cfr. art. 13 LStip). Per quanto significativa e ingiusta possa essere risentita dall'interessato, la differenza non è dunque particolarmente drastica per rapporto alla retribuzione del collega, a tal punto da meritare una correzione. In conclusione, dunque, ricordato pure il riserbo dell'autorità ricorsuale nella valutazione dei sistemi salariali e nella correzione di possibili anomalie, le censure di violazione del principio della parità di trattamento e dell'arbitrio sono prive di fondamento. 6. Visto quanto precede, il ricorso deve essere respinto. La tassa di giustizia è posta a carico del ricorrente, secondo soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAmM). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto . 2. La tassa di giustizia di fr. 1'800.-, già anticipata dal ricorrente, rimane a suo carico. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 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.