

TI_GERICHTE 52.2018.362 vom 20. Juni 2018

TI Tribunale d'appello, 2018-06-20, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2018.362

FR: TI_GERICHTE 52.2018.362 du 20 juin 2018

IT: TI_GERICHTE 52.2018.362 del 20 giugno 2018

Regeste

Passaggio al nuovo modello salariale di un docente cantonale. Principio della parità di trattamento tra docenti già in carica e nuovi assunti

Erwägungen

E. 1

LPAm), è dunque ricevibile in ordine.

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 della 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.

E. 1.2

Il giudizio può essere emanato sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm). La fattispecie emerge con sufficiente chiarezza dagli allegati scritti e dai documenti prodotti dalle parti. In quanto ininfluente ai fini del giudizio per i motivi che saranno meglio illustrati in seguito, non occorre acquisire agli atti documentazione riguardante la carriera di tutti i docenti di scuola media superiore attivi presso il Cantone né sentire quali testi gli insegnati menzionati dalla ricorrente (cfr. infra consid. 4).

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. 2.1

Come accennato in narrativa, il 1° gennaio 2018 è entrata in vigore la nuova normativa sugli stipendi dei dipendenti statali che ha abrogato la precedente del 1954. Emerge dal relativo messaggio che il legislatore ha inteso introdurre un sistema retributivo più trasparente e rispettoso del principio di equità, in linea con quanto la Confederazione e numerosi altri Cantoni già applicavano, mantenendo la neutralità finanziaria a medio termine e nel contempo contribuendo ad aumentare l'attrattività della funzione pubblica cantonale. Per quanto qui di interesse, a fronte di aumenti annuali automatici e una carriera salariale assai breve (10 - 15 anni), il legislatore ha introdotto un numero di scatti maggiore rispetto al sistema a quel momento in vigore (24 aumenti per tutte le 20 classi), così come aumenti più marcati ad inizio carriera e una progressione più lenta in seguito (messaggio

citato pag. 7).

E. 2.2

L'art. 9 cpv. 1 LStip prevede che lo stipendio iniziale è fissato dall'autorità di nomina e corrisponde, per impiegati senza esperienza, a quello minimo previsto per la rispettiva funzione. I cpv. 2 e 3 della norma demandano al Consiglio di Stato la competenza di stabilire nel regolamento lo stipendio iniziale dei docenti senza esperienza, rispettivamente i criteri che determinano quello di candidati con esperienza. L'autorità di nomina, soggiunge il cpv. 4, può stabilire una retribuzione iniziale maggiore, quando ciò è giustificato da circostanze speciali, quali l'esercizio di una funzione analoga in un altro posto, preparazione speciale, capacità e condizioni particolari. Il Consiglio di Stato ha precisato le modalità per stabilire il primo stipendio dei dipendenti nel RDSt. Per quanto qui interessa, l'art. 51 cpv. 9 RDSt fissa il salario iniziale minimo del docente di scuola media superiore senza esperienza alla classe 10 con 3 aumenti. Il cpv. 10 della norma stabilisce inoltre che ai docenti cantonali con esperienza nel settore dell'insegnamento in scuole pubbliche o private in Svizzera o all'estero o in settori professionali o aziendali affini alla disciplina di insegnamento e assunti nel rispetto del bando di concorso, gli anni di esperienza vengono riconosciuti sulla base dei seguenti criteri: - esperienza d'insegnamento affine alla materia insegnata: coefficiente 1; - esperienza in settori professionali o aziendali affini come pure esperienza d'insegnamento non affine alla materia insegnata: coefficiente 0.5. Per i docenti di materie di conoscenze professionali senza titolo di studio terziario A, i primi 5 anni di esperienza non vengono conteggiati; l'esperienza senza relazione con la disciplina d'insegnamento è ponderata con coefficiente 0. Non sono riconosciuti periodi di supplenza o di mandato. L'esperienza pregressa non è considerata nel caso di docenti assunti senza un titolo pedagogico così come definito dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione per i settori ove quest'ultimo è requisito di assunzione, e più in generale nel caso di assunzioni sulla base dell'art. 12 cpv. 4 LORD. Gli anni di esperienza pregressa riconosciuti danno diritto ad un numero corrispondente di aumenti rispetto allo stipendio iniziale valido per i docenti senza esperienza di cui al cpv. 9. Il Consiglio di Stato fissa tramite risoluzione governativa i dettagli di applicazione della norma.

E. 2.3

Il passaggio dal vecchio al nuovo sistema salariale è regolato dall'art. 41 LStip, norma transitoria che dispone quanto segue: Art. 41 (Norma transitoria – adeguamento dei salari alle nuove classi) 1 Ai dipendenti viene garantito lo stipendio percepito al momento dell'entrata in vigore della presente legge.

E. 2.4

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, dalle predette norme emerge senza dubbio che il legislatore ha previsto di adeguare lo stipendio dei dipendenti già in carica alla nuova scala salariale all'aumento immediatamente superiore all'interno della classe stabilita dalla pianta organica per la funzione (art. 41 cpv. 3 e 4 LStip). Non vi è quindi spazio per l'applicazione dell'art. 9 LStip, che regola l'attribuzione dello stipendio iniziale, manifestamente riservata ai nuovi assunti. Nel caso concreto, alla ricorrente è stata attribuita la classe 10 con 7 aumenti, per uno stipendio di fr. 106'760.-, ossia quello all'interno della classe 10 appena superiore al salario da lei percepito l'ultima volta in applicazione dell'abrogata legge (33 + 5, fr. 106'635.-). Da questo profilo, l'autorità di nomina ha correttamente applicato la norma transitoria. 3.

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

Premesso che l'attribuzione alla ricorrente della nuova funzione secondo il predetto meccanismo poggia su una base legale sufficiente, occorre ancora esaminare se la decisione viola il principio della parità di trattamento. Secondo l'insorgente, il sistema la discriminerebbe in modo ingiustificato rispetto ai nuovi assunti.

E. 3.2

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, distinzioni che nessun fatto importante giustifica o di sottoporre a un regime identico situazioni che presentano tra loro 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. 3.3

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. 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 II 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. 3.4

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 allo 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 che devono essere valutati caso per caso prendendo a paragone situazioni analoghe (DTF 118 Ia 245 consid. 5d; STF 8C_732/2015 del 14 settembre 2016 consid. 4.3.1 con riferimento alla STF 8C_969/2012 del 2 aprile 2013). 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). L'Alta Corte ha inoltre ritenuto accettabile una differenza di salario del 4% che si sarebbe riassorbita dopo diversi anni, al raggiungimento del massimo della classe, tra docenti assunti prima e dopo l'introduzione del riconoscimento degli anni dedicati alla cura dei figli nella determinazione del salario (STF 8C_649/2010 del 1° marzo 2011 consid. 7.5 e segg. con riferimento alla STF 2P.41/2004 del 21 giugno 2004).

E. 3.5

Secondo l'insorgente la decisione impugnata poggerrebbe su un sistema contrario al principio della parità di trattamento poiché avvantaggerebbe in maniera ingiustificata i nuovi assunti rispetto a quelli già in carica. A parità di esperienza (9 anni di servizio), un docente nominato dopo l'entrata in vigore della LStip si vedrebbe assegnare la classe 10 con 12 aumenti, secondo quanto stabilito dagli art. 9 LStip e 51 RDSt.

E. 3.6

Occorre innanzitutto rilevare che con l'introduzione del nuovo modello salariale il legislatore si è prefissato, tra gli altri, l'obiettivo di accrescere l'attrattività della funzione pubblica, mantenendo la neutralità finanziaria sul medio termine. Considerando questo scopo, senz'altro legittimo, è ammissibile riservare un trattamento migliore ai nuovi insegnanti, purché ciò rimanga entro limiti tollerabili. Sarebbe del resto irragionevole pretendere che a seguito della revisione della LStip siano sistematicamente adeguate le carriere di tutti i docenti già in carica - ciò che non è peraltro avvenuto per nessuna categoria di dipendenti statali - nominati in momenti diversi e con altre condizioni. Posta questa premessa, lo stipendio iniziale attualmente riconosciuto ai docenti di scuola media superiore senza esperienza (fr. 95'753.-) è di poco superiore al minimo della classe 33 che il vecchio modello salariale (fr. 94'875.-) attribuiva alla categoria. Vero è che la ricorrente è stata assunta in un'epoca in cui vigeva la prassi, frattanto abbandonata, di assegnare ai docenti al primo impiego uno stipendio (fr. 86'632.-) di due classi inferiori a quella minima (art. 7 cpv. 3 vLStip). La sua carriera ha quindi preso avvio in un contesto meno favorevole rispetto all'attuale ed è stata ulteriormente rallentata dalla misura di risparmio decisa dal Governo per l'anno 2016/2017 (cfr. BU 7/2016 pag. 64). L'insorgente si trova quindi in una situazione di svantaggio rispetto ai nuovi assunti soprattutto a causa di queste pregresse contingenze e non tanto o solo per effetto della transizione al nuovo modello salariale. Sulla carriera della ricorrente hanno evidentemente inciso decisioni e regole passate, dettate da esigenze diverse dalle attuali, che le hanno impedito di maturare tutti gli aumenti corrispondenti alla sua anzianità di servizio. Già per questo motivo ci si potrebbe chiedere se la sua situazione sia realmente assimilabile a quella, da lei posta a paragone, di un ipotetico docente assunto nel 2018 con 9 anni di lavoro alle spalle: a parità di esperienza, le due situazioni dipendono da circostanze talmente differenti da rendere difficile ogni confronto. Questo regge comunque alla critica di violazione della parità di trattamento. La differenza tra il salario accordato alla ricorrente in seguito all'aggancio alla nuova scala dei salari (fr. 106'760.-) e quello iniziale che verrebbe ipoteticamente attribuito a un docente con 9 anni di esperienza (fr. 118'414.-), e da lei rivendicato, ammonta a fr. 11'654.-. Il primo anno la differenza si attesterebbe pertanto quasi al 10%, per poi andare via via a ridursi negli anni. Il divario si situerebbe quindi tra poco meno del 10% e l'8% nei primi 5 anni, tra il 7 e il 4% dal sesto al quattordicesimo anno, fino ad azzerarsi completamente il diciottesimo anno, una volta raggiunto il massimo della classe 10. Il distacco tra lo stipendio dell'insorgente e quello, ipotetico, di un docente con 9 anni di esperienza, seppur destinato a perdurare per diversi anni, appare tutto sommato accettabile. Considerato in particolare che questo andrebbe ad attenuarsi considerevolmente con il passare del tempo, non si può che concludere che lo stesso si situa ancora entro i limiti concessi dalla giurisprudenza sopra ricordata. La decisione governativa non lede pertanto il principio della parità di trattamento. 4. Va pure disattesa la critica dell'insorgente laddove confronta la posizione di altri colleghi a seguito dell'aggancio alla nuova scala stipendi. Non vi è motivo di dubitare, nemmeno la ricorrente sostiene il contrario, che l'autorità di nomina abbia applicato a tutti i docenti il meccanismo di transizione di cui all'art. 41 LStip, prendendo quale riferimento l'ultimo stipendio determinante. La tesi di ricorso secondo cui l'applicazione della novella legislativa avrebbe condotto a disparità di trattamento tra docenti già in carica non può pertanto essere seguita. La decisione impugnata non lede quindi l'invocato principio costituzionale nemmeno da questo profilo. 5. Visto quanto precede il ricorso va respinto. La tassa di giustizia è posta a carico dell'insorgente secondo

soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAmM). Non si assegnano ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAmM). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'000.- è posta a carico della ricorrente a cui saranno restituiti fr. 800.- anticipati in eccesso. 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. e 90 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.100). Il valore di causa è superiore a fr. 15'000.- (art. 51 cpv. 1 lett. a e art. 85 cpv. 1 lett. b LTF). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il
presidente La vicecancelliera

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. 5

Qualora da un confronto eseguito per ogni dipendente dal 2017 tra l'applicazione del modello salariale precedente e l'applicazione dei cpv. 3 e 4 risultasse che il modello precedente fosse più favorevole al dipendente in modo significativo, il Consiglio di Stato potrebbe considerare il riconoscimento di uno scatto supplementare secondo il modello precedente. Per tali correttivi si pone un limite massimo complessivo di fr. 300'-400'000.-.

E. 6

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. L'art. 72 RDSt precisa che l'ultimo salario versato costituisce lo stipendio determinante per posizionare il dipendente nella nuova scala stipendi.

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