

TI_GERICHTE 52.2022.16 vom 7. Dezember 2021

TI Tribunale d'appello, 2021-12-07, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2022.16

FR: TI_GERICHTE 52.2022.16 du 7 décembre 2021

IT: TI_GERICHTE 52.2022.16 del 7 dicembre 2021

Regeste

Dipendenti pubblici. Contestazione del salario iniziale. Pretese salariali fondate su una sentenza che non costituisce un cambiamento di giurisprudenza. Mantenimento della giurisprudenza precedente

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale è data dall'art. 40 cpv. 2 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; LPAmM; RL 165.100). Il ricorso, tempestivo (art. 68 cpv. 1 LPAmM), è dunque ricevibile in ordine.

E. 1.2

Il giudizio può essere emanato sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAmM). La fattispecie emerge in modo sufficientemente chiaro dalla documentazione prodotta dalle parti.

E. 2

Il fatto che il dipendente abbia accettato condizioni salariali contrarie ai principi costituzionali o lesive di norme imperative e insorga a eccepirne l'illegittimità soltanto in un secondo momento, non è contrario alle regole della buona fede (STF 8C_639/2013 del 30 luglio 2014 consid. 6.1 con riferimenti, STA 52.2019.115 del 6 novembre 2019 consid. 3.2, 52.2012.273 del 16 settembre 2014 consid. 1.2 e rimandi alla giurisprudenza). Non si può ragionevolmente esigere che il dipendente, prima ancora di iniziare a lavorare, insorga contro l'una o l'altra delle condizioni della decisione di assunzione (STA 52.2012.273 citata consid. 1.2). D'altra parte, il semplice fatto di tardare ad agire in giustizia non costituisce un abuso di diritto (DTF 138 I 232 consid. 6.4). Entro i limiti della prescrizione, la perenzione del diritto di agire del creditore che ha tardato a reclamare la sua pretesa deve essere ammessa con riserva in caso di circostanze eccezionali. Occorre in questo senso che oltre al passare del tempo si manifestino circostanze che facciano apparire l'esercizio del diritto irrimediabilmente in contraddizione con l'inazione precedente del creditore e quindi come contrarie alle regole della buona fede. Simili evenienze vanno ammesse quando il silenzio del dipendente permettere di concludere con certezza a una rinuncia a far valere i suoi diritti o quando la sua inazione ha causato inconvenienti per il datore di lavoro (DTF 125 I 14 consid. 3g, STF 8C_639/2013 citata consid. 7.1 con riferimenti). Inconvenienti di ordine puramente amministrativo non giustificano la perenzione del diritto del dipendente a vedere riconosciute proprie legittime pretese (STF 8C_639/2013 citata consid. 7.2).

E. 3

La ricorrente contesta la sua retribuzione iniziale nell'anno scolastico 2015/2016, sostenendo che le sarebbe a torto stato applicato l'art. 7 cpv. 3 vLStip con conseguente inserimento in classe 23 anziché nella 25, la minima prevista per la funzione di docente di scuola speciale. Qualora la tesi dell'insorgente fosse fondata, si tratterebbe di una violazione del diritto di una certa importanza. L'attribuzione di due classi in meno rispetto allo stipendio stabilito dall'ordinamento dei dipendenti senza valide ragioni comporterebbe infatti una lesione non trascurabile del suo diritto a una corretta retribuzione, con ripercussioni sull'arco dell'intera carriera. La censura merita di essere esaminata anche se non è stata immediatamente eccepita dalla ricorrente. Conformemente alla giurisprudenza sopra ricordata, all'insorgente può infatti essere scusato di non aver impugnato le condizioni salariali al momento dell'assunzione, peraltro limitata a un anno scolastico. D'altronde, la medesima non è rimasta passiva nel corso del rapporto di impiego. Già a settembre 2017, ossia all'inizio del terzo anno di lavoro, ha chiesto una rivalutazione della sua posizione sulla base delle proprie esperienze lavorative precedenti. Richieste che sono poi state ribadite con scritto del 27 aprile 2020. Le odierne rivendicazioni non appaiono quindi d'acchito irricevibili nemmeno a fronte del fatto che l'insorgente non ha impugnato la decisione del 16 dicembre 2020 del Consiglio di Stato, con cui l'autorità di nomina non si è pronunciata sulla domanda dell'insorgente di rivedere la carriera dall'inizio. La questione non merita in ogni caso maggiore disamina, dal momento che, come sostiene l'autorità di nomina, le pretese si rivelano infondate nel merito.

E. 4.1

Secondo l'art.

E. 4.2

L'insorgente, in possesso della patente di maestra di scuola dell'infanzia, ha iniziato la sua attività di docente di scuola speciale nell'anno scolastico 2015/2016. Nei 22 anni precedenti, la stessa ha svolto diverse esperienze presso scuole dell'infanzia, rispettivamente un asilo nido. La medesima, benché abbia lavorato parecchi anni prima di approdare nelle scuole cantonali, non ha mai insegnato nelle scuole speciali prima di allora. Inoltre, al momento dell'assunzione non disponeva dell'abilitazione all'insegnamento per il settore della scuola speciale. La decisione del Governo di assegnarle uno stipendio di due classi inferiore al minimo previsto per la funzione, fondata sulla mancanza di esperienza nello stesso ordine di scuola e sull'assenza del titolo pedagogico, non discende da un uso scorretto del potere di apprezzamento riservato all'autorità di nomina. Per quanto severa possa apparire agli occhi della ricorrente, la riduzione del salario stabilita dal Governo in applicazione dell'art. 7 cpv. 3 vLStip non lede il diritto. 5. La ricorrente, richiamando la sentenza del 6 novembre 2019 del Tribunale cantonale amministrativo (inc. n. 52.2018.500), sostiene inoltre che le sarebbero stati a torto trattenuti gli aumenti annuali nei primi due anni di lavoro. 5.1. Un cambiamento di giurisprudenza può essere attuato in linea di principio se si fonda su motivi seri e oggettivi, quali la conoscenza più esatta delle intenzioni del legislatore, la modifica delle circostanze esterne, l'evoluzione dei costumi o un cambiamento della concezione giuridica. Secondo la giurisprudenza deve avvenire un cambiamento di prassi quando la stessa si sia rivelata erronea o quando la sua precisazione sia ritenuta opportuna a causa dei mutati rapporti o quando la sua applicazione abbia condotto a ripetuti abusi. Questi motivi, in considerazione della sicurezza del diritto, devono essere tanto più rilevanti quanto più lunga è stata l'applicazione della legge, considerata errata o non più al passo con i tempi

(DTF 142 V 87 consid. 5.1; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann , Allgemeines Verwaltungsrecht, VIII ed., Zurigo/San Gallo 2020, pag. 136; Thierry Tanquerel , Manuel de droit administratif, II ed., Ginevra/Zurigo/Basilea 2018, n. 590 segg.). Deve trattarsi di un cambiamento di principio; la nuova prassi deve fungere da linea guida per tutte le fattispecie future simili. Singoli scostamenti non sono sufficienti (Häfelin/Müller/Uhlmann , op. cit. n. 5922; cfr. DTF 140 II 334 consid. 8). 5.2. In passato, il Tribunale cantonale amministrativo si è pronunciato sulla rivendicazione di docenti cantonali che chiedevano gli stessi aumenti annuali di stipendio che erano concessi agli impiegati assoggettati, durante i primi due anni dall'assunzione, a una riduzione dello stipendio fondata sull'art. 7 cpv. 3 vLStip. I docenti cantonali iniziavano infatti la loro carriera in due classi inferiori a quella prevista per la funzione, senza aumenti. I due anni successivi ottenevano un avanzamento nella classe superiore, sempre senza aumenti. Diversamente, gli impiegati assunti in applicazione dell'art. 7 cpv. 3 vLStip, dopo il primo anno di assunzione avanzavano alla classe superiore e ottenevano un aumento all'interno di quella classe. E così l'anno successivo. Con sentenza del 30 giugno 2006 (inc. n. 53.2006.7), il cui principio è stato confermato successivamente (STA 53.2006.32 del 22 novembre 2006) la Corte ha tutelato l'agire del Governo, ritenendo ammissibile la mancata concessione dell'aumento per anzianità di servizio in caso di avanzamento a una classe di stipendio superiore. Il Tribunale ha innanzitutto considerato che il Governo, grazie alla delega di cui all'art. 10 vLStip, ha disciplinato l'avanzamento a classi alternative di stipendio mediante specifiche risoluzioni di carattere generale, in base alle quali, in caso di passaggio a una classe superiore nella stessa funzione, l'aumento per anzianità di servizio veniva per principio negato ai docenti. La Corte ha quindi considerato l'art. 10 vLStip una base legale sufficiente per negare l'aumento per anzianità di servizio allorché risulta concomitante con un avanzamento a una classe alternativa superiore, ciò indipendentemente che questo si verifichi nel biennio iniziale (art. 7 cpv. 3 vLStip) o durante la carriera susseguente. Basta, ha soggiunto il Tribunale, che lo stipendio derivante dall'avanzamento a una classe superiore non sia inferiore a quello complessivo precedente, maggiorato di un aumento annuo, risultando così conforme ai dettami dell'art.

E. 7

cpv. 1 vLStip, applicabile al momento dell'assunzione della docente, lo stipendio iniziale è fissato all'atto di nomina e corrisponde al minimo della classe prevista per la rispettiva funzione. L'art. 7 cpv. 3 vLStip conferisce inoltre al Consiglio di Stato la facoltà di stabilire per due anni al massimo, nel caso di candidati di giovane età, con scarsa esperienza o previsti per compiti che richiedono un periodo di introduzione, uno stipendio fino a due classi inferiore rispetto a quello minimo previsto per la funzione. Lo scopo di questa disposizione è quello di adeguare lo stipendio iniziale di queste categorie di dipendenti alle minori prestazioni lavorative che essi sono in grado di fornire soprattutto per mancanza d'esperienza (cfr. messaggio del Consiglio di Stato n. 3202 del 30 giugno 1987 concernente la modifica della legge sugli stipendi e relativo rapporto della commissione della gestione del 22 ottobre 1987, in RVGC 1987, vol. 1, pag. 446; STA 53.2008.2 del 19 luglio 2008 consid. 4.1, 53.2000.2 del 22 maggio 2000 consid. 2, 53.1999.3 del 12 maggio 2000 consid. 4.1.).

E. 11

cpv. 1 vLStip. Oltre a ciò, la Corte ha escluso che il diverso trattamento riservato agli impiegati sia costitutivo di disparità di trattamento, siccome la funzione delle due categorie

di dipendenti è sostanzialmente diversa: i docenti non sono infatti semplici impiegati, ma godono di uno statuto particolare, che può legittimare anche un trattamento retributivo diverso rispetto a quello degli impiegati. 5.3. Come già ricordato, più recentemente, il Tribunale cantonale amministrativo ha parzialmente accolto il ricorso di un docente cantonale che, impugnando la decisione con cui l'autorità di nomina ha stabilito la sua posizione della nuova scala stipendi, ha contestato il mancato riconoscimento degli aumenti annuali nei primi due anni della sua carriera (STA 52.2018.500 del 6 novembre 2019). In quell'occasione il Tribunale ha accreditato la tesi del ricorrente secondo cui l'art. 7 cpv. 3 vLStip concedeva allo Stato solo la facoltà di attribuire al dipendente di giovane età o di scarsa esperienza, per due anni al massimo dall'assunzione, due classi di stipendio in meno rispetto alla classificazione prevista e che questa norma non riguardava invece gli aumenti annuali, definiti dall'art. 8 cpv. 1 vLStip, che rimanevano così garantiti anche nei casi di classificazione inferiore. 5.4. Comprensibilmente, la ricorrente ha fondato la propria domanda di riesame dinanzi al Consiglio di Stato sulla citata sentenza del Tribunale cantonale amministrativo. Tuttavia, questa decisione non è tesa a indurre una modifica di prassi da parte dell'autorità di nomina. Infatti, diversamente dai due casi trattati in precedenza, non affronta il quesito di sapere se la mancata concessione dell'aumento sia retta, e giustificata, dagli art. 10 e 11 cpv. 1 vLStip. Il Tribunale, trattando un caso concreto nella sua specificità, si è limitato a constatare che l'attribuzione di due classi inferiori non comportava il blocco degli aumenti annuali. Con le predette sentenze del 2006 il Tribunale cantonale amministrativo ha invece stabilito un principio chiaro, secondo cui, in sintesi, basta che il nuovo stipendio sia maggiore di quello che si otterrebbe concedendo un aumento all'interno della classe di partenza. Tale principio non è stato sovvertito. Sia la giurisprudenza del 2006 sia la più recente decisione portano alla conclusione che il dipendente non va penalizzato con un blocco degli aumenti in caso di avanzamento. Nella prima ipotesi, tuttavia, si considera lo scatto nella classe di partenza, mentre nella seconda, quello nella classe superiore. Posto che, come visto, la sentenza più recente non costituisce un cambiamento di prassi, occorre chiedersi se oggi vi siano motivi sufficienti per imporre l'interpretazione che essa suggerisce e abbandonare quella che il Tribunale ha tutelato nel 2006. 5.5. In concreto, non vi sono elementi rilevanti che permettano, conformemente ai principi ricordati al consid. 5.1, di ritenere la giurisprudenza del Tribunale non più al passo con i tempi o manifestamente inopportuna. Il semplice fatto che sia possibile una diversa interpretazione della legge non costituisce un motivo sufficiente per abbandonare tale prassi. A un siffatto cambiamento si oppongono in ogni caso il lungo tempo trascorso dalle citate sentenze del Tribunale, che hanno confermato la legittimità dell'agire dell'Autorità amministrativa, e l'affidamento in esse riposto dallo Stato nella sua qualità di datore di lavoro. Non va infatti dimenticato che l'Autorità di nomina ha sistematicamente applicato le predette condizioni retributive ai docenti fino al 2018, quando è entrato in vigore il nuovo modello retributivo. I principi della sicurezza del diritto e della buona fede ostano pertanto a una modifica della giurisprudenza. Del fatto che la ricorrente abbia avanzato le sue rivendicazioni sulla base della sentenza del 6 novembre 2019 si potrà tenere conto nella ripartizione della tassa e delle spese di giustizia. 5.6. Nel caso concreto, l'insorgente è stata assunta nell'anno scolastico 2015/2016 in classe 23 senza aumenti (fr. 64'886.-). L'anno successivo è rimasta nella medesima posizione a causa di un blocco generalizzato degli scatti e degli avanzamenti. Nell'anno 2017/2018 la medesima ha invece goduto di un avanzamento ed è stata inserita in classe 24 senza aumenti (fr. 69'448.-), beneficiando così di un salario superiore a quello previsto dalla classe 23 con un aumento (fr. 66'652.-).

Anche questa censura della ricorrente va pertanto disattesa. Del fatto che la ricorrente abbia avanzato queste rivendicazioni sulla base della sentenza del 6 novembre 2019 si potrà tenere conto nella ripartizione della tassa e delle spese di giustizia. 6. Visto quanto precede, il ricorso è respinto. La tassa di giustizia, ridotta, è posta a carico dell'insorgente (art. 47 cpv. 1 LPAm), a cui lo Stato rifonderà congrue ripetibili, pure ridotte (art. 49 cpv. 1 LPAm). 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 sarà restituito l'anticipo versato in eccesso. Lo Stato rifonderà all'insorgente fr. 500.- a titolo di ripetibili. 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. e 90 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.100) se il valore di causa è superiore a fr. 15'000.- (art. 51 cpv. 1 lett. a e art. 85 cpv. 1 lett. b LTF) oppure se si pone una questione di diritto di importanza fondamentale (art. 85 cpv. 2 LTF). In caso contrario è dato ricorso sussidiario in materia costituzionale entro lo stesso termine (art. 113 e segg. LTF). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo La presidente La vicecancelliera

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