

## **TI\_GERICHTE 52.2022.365 vom 5. Oktober 2022**

TI Tribunale d'appello, 2022-10-05, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2022.365](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2022.365)

FR: TI\_GERICHTE 52.2022.365 du 5 octobre 2022

IT: TI\_GERICHTE 52.2022.365 del 5 ottobre 2022

### **Regeste**

Dipendente comunali. Pretese salariali

### **Volltext**

Tessin Tribunale cantonale amministrativo 25.10.2023 52.2022.365 Tessin Tribunale cantonale amministrativo 25.10.2023 52.2022.365 Ticino Tribunale cantonale amministrativo 25.10.2023 52.2022.365

Dipendente comunali. Pretese salariali

Incarto n. 52.2022.365 Lugano 25 ottobre 2023 In nome della Repubblica e Cantone Ticino Il Tribunale cantonale amministrativo composto dei giudici: Flavia Verzasconi, presidente, Matteo Cassina, Matea Pessina vicecancelliera: Giorgia Ponti statuendo sul ricorso dell'8 novembre 2022 di RI 1 patrocinata da: PA 1 contro la decisione del 5 ottobre 2022 (n. 4788) del Consiglio di Stato che, in quanto ricevibile, ha respinto il suo ricorso contro la risoluzione del 24 agosto 2021 del Municipio del Comune di CO 1 in materia di pretese derivanti dal rapporto di impiego; ritenuto, in fatto A. Dal 1° marzo 2008 RI 1 lavora alle dipendenze del Comune di CO 1 con un grado di occupazione dell'80% come cuoca per la scuola dell'infanzia. Al momento dell'assunzione è stata inserita in classe 12 con 8 scatti (fr. 38'068.80 annui, all'80%) della scala stipendi allora in vigore (regolamento organico per i dipendenti del Comune di CO 1 del 20 febbraio 1990; vROD). Nel corso dei successivi due anni la dipendente ha beneficiato dei regolari aumenti salariali, fino al raggiungimento degli scatti massimi (10) previsti per la sua funzione (fr. 41'033.85 all'80%). B. Il 14 settembre 2020 il Consiglio comunale di CO 1 ha approvato il nuovo regolamento organico dei dipendenti (ROD), che ha introdotto un nuovo modello salariale, allineato a quello del personale cantonale. Le funzioni e gli stipendi degli impiegati in carica sono quindi stati convertiti al nuovo sistema retributivo, con effetto retroattivo al 1° gennaio 2020. C. Con scritto del 17 dicembre 2020, il Municipio di CO 1 ha comunicato a RI 1 che, con effetto dal 1° gennaio 2020, alla funzione da lei ricoperta sarebbe stata assegnata la classe 3 (cuoca qualificata) con 1 aumento, per uno stipendio lordo annuo di fr. 42'368.- (fr. 52'960.- al 100%). D. Con scritto del 4 agosto 2021 la dipendente, per il tramite del suo legale, ha chiesto al Municipio di riconoscerle 13 scatti salariali all'interno della classe 3, corrispondenti agli anni di servizio prestati. Ha inoltre osservato che al momento dell'assunzione è stata inserita a torto nella classe 12, mentre il vROD prevedeva la classe 19 per la funzione di cuoca diplomata. Ha pertanto chiesto delucidazioni in merito e sul perché negli anni non le sarebbero stati riconosciuti scatti di salario. Ha inoltre osservato che il suo carico di lavoro oltrepassa la sua percentuale lavorativa, in particolare per quanto attiene al servizio catering che le è stato affidato. La dipendente ha infine chiesto chiarimenti circa le 45 ore supplementari che non sarebbero state recuperate. E. Il 24 agosto 2021, l'autorità di nomina ha risposto per scritto a RI 1. Innanzitutto, ha spiegato che il

passaggio al nuovo modello salariale non comporta il riconoscimento dell'anzianità di servizio essendo gli scatti annuali già riconosciuti al momento dell'assunzione e nel corso della carriera. Ha quindi negato la richiesta di adeguamento salariale. Per quanto attiene all'assunzione della dipendente nel 2007, il Municipio ha osservato che questa è avvenuta in esito a un regolare concorso pubblico, in cui i requisiti richiesti e lo stipendio stabilito erano indicati in modo chiaro. Il salario iniziale non potrebbe pertanto essere rimesso in discussione. Esso ha quindi osservato che RI 1 ha beneficiato degli usuali aumenti annuali, fino a raggiungere il massimo della rispettiva classe. Il Municipio ha infine spiegato che l'attività è aumentata rispetto al passato a contare dall'inizio dell'anno scolastico 2019-2020 con la preparazione dei pasti per gli allievi della scuola elementare, nell'ambito del servizio mensa organizzato e gestito dall'Associazione famiglie diurne del \_\_\_\_\_ . Questa attività è stata comunque accompagnata da un maggior sostegno da parte di un'ausiliaria, come richiesto dalla cuoca. L'autorità ha infine negato l'esistenza di 45 ore supplementari.

F. a. Contro il predetto scritto, RI 1 ha interposto ricorso dinanzi al Consiglio di Stato, chiedendone l'annullamento e la riforma nel senso che le siano riconosciuti 13 scatti salariali all'interno della classe 3. Ha pure domandato di essere inserita nella corretta categoria salariale a partire dall'assunzione del 2007 e il conseguente riconoscimento della differenza di stipendio, quantificata in fr. 99'616.20. Ha infine chiesto che la sua percentuale di impiego sia adeguata alla nuova situazione lavorativa. Il 5 ottobre 2022 il Governo ha respinto il gravame nella misura della sua ricevibilità. Esso ha innanzitutto considerato che lo scritto del Municipio costituiva una decisione impugnabile solo nella misura in cui si è espresso sull'attribuzione dello stipendio in seguito al passaggio al nuovo modello salariale. Ha quindi tutelato l'agire dell'autorità di nomina, considerando che il nuovo stipendio, non inferiore al precedente, è conforme a quanto stabilito dalla norma transitoria di cui all'art. 102 cpv. 1 ROD. Il Consiglio di Stato ha per contro ritenuto che l'autorità di prime cure non ha adottato alcuna decisione formale in relazione alla richiesta di chiarimento sui mancati scatti salariali negli anni: su tale aspetto il ricorso andava quindi dichiarato irricevibile. Stesso destino per quanto attiene alla domanda di beneficiare di un adeguamento della percentuale d'impiego, presentata per la prima volta dinanzi al Governo e pertanto inammissibile. G. RI 1 insorge ora dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo avverso la predetta decisione chiedendone l'annullamento e riproponendo le medesime domande formulate davanti al Governo. In via subordinata chiede invece il rinvio degli atti all'istanza inferiore per nuova decisione. Sostiene che il ROD non impedisce al Municipio di riconoscere gli scatti annuali nella conversione alla nuova scala stipendi. Contesta inoltre la decisione del Consiglio di Stato secondo cui il Municipio non si sarebbe espresso con una decisione formale sugli altri punti del ricorso. H. All'accoglimento del ricorso si oppone il Governo, senza formulare osservazioni. Anche l'autorità di nomina avversa il gravame. Osserva innanzitutto che il Consiglio di Stato avrebbe dovuto dichiarare irricevibile il ricorso anche in relazione alla tematica riguardante l'assegnazione degli scatti salariali. Infatti, la ricorrente avrebbe dovuto impugnare la decisione del 17 dicembre 2020 con cui è stata definita la sua nuova posizione. Sebbene non fosse munita dei rimedi di diritto, la ricorrente avrebbe dovuto contestarla entro un tempo ragionevole, facendo prova della dovuta diligenza. In ogni caso, la conversione al nuovo sistema retributivo sarebbe avvenuta in modo corretto, con l'attribuzione di uno stipendio superiore al precedente. Per il resto, il Municipio difende la conclusione del Governo secondo cui le nuove domande dell'insorgente erano inammissibili. I. Con la replica e la duplice l'insorgente e il Municipio ribadiscono le proprie tesi. Considerato, in diritto 1. 1.1. La competenza del Tribunale

cantonale amministrativo è data dall'art. 208 cpv. 1 della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC; RL 181.100). La legittimazione attiva della ricorrente è certa (art. 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAmM; RL 165.100; art. 209 lett. b LOC). Il ricorso, tempestivo (art. 68 cpv. 1 LPAmM; art. 213 LOC), è dunque ricevibile in ordine. 1.2. Il giudizio può essere emanato sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAmM). La fattispecie emerge con sufficiente chiarezza dal carteggio trasmesso al Tribunale dal Consiglio di Stato. 2. 2.1. La ricorrente chiede innanzitutto che le siano riconosciuti tredici scatti all'interno della classe 3 della nuova scala stipendi. L'autorità di nomina eccipe la tardività della richiesta formulata dall'insorgente il 4 agosto 2021. Ritiene che il Consiglio di Stato avrebbe dovuto dichiarare irricevibile il ricorso anche su questo punto. Lo scritto impugnato sarebbe tuttalpiù una comunicazione confermativa della decisione notificata alla ricorrente il 17 dicembre 2020, ormai cresciuta in giudicato. 2.2. Secondo l'art. 20 LPAmM, una notificazione difettosa, come è l'omessa indicazione dei mezzi di ricorso, non può cagionare alle parti alcun pregiudizio (STA 52.2015.506 del 27 aprile 2017, 52.2015.26 del 20 settembre 2016; Felix Uhlmann/Alexandra Schilling-Schwank in: Bernhard Waldmann/Patrick L. Krauskopf Philippe Weissenberger [curatori], *Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz*, III ed., Zurigo/Ginevra 2023 n. 2 e 17 ad art. 38; cfr. pure Messaggio n. 6645 del 23 maggio 2012 concernente la revisione totale della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966, pag. 12 seg.). Tale norma è espressione di un principio generale della procedura amministrativa, deducibile dall'art. 9 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost. RS 101; Uhlmann/ Schilling-Schwank , op. cit., n. 1), secondo cui ognuno ha diritto d'essere trattato da parte degli organi dello Stato senza arbitrio e secondo il principio della buona fede. Tuttavia, il destinatario di una decisione viziata deve dar prova della diligenza processuale esigibile nelle circostanze concrete; egli non può prevalersi della protezione della buona fede quando l'inesattezza dell'indicazione gli era nota o, comunque, risultava facilmente riconoscibile in ragione di elementi non solo oggettivi, ma anche soggettivi, segnatamente quando il difetto poteva essere immediatamente rilevato dalla parte o dal suo patrocinatore con la semplice consultazione dei testi di legge, senza ricorrere alla giurisprudenza e alla dottrina (DTF 138 I 49 consid. 8.3.2, 135 III 374 consid. 1.2.2.1 con rinvii, 134 I 199 consid. 1.3.1; STF 2A.344/2006 del 9 giugno 2006 consid. 3.1 con rif.; Marco Borghi/Guido Corti , *Compendio di procedura amministrativa ticinese*, Lugano 1997, n. 5a ad art. 26). 2.3. A ragione il Municipio sostiene che lo scritto del 17 dicembre 2020, con cui ha adeguato il rapporto di impiego della ricorrente alla nuova scala stipendi, attribuendole la classe dell'organico 3 con un aumento costituiva una decisione formale, impugnabile. Questa, come esso stesso rileva, era sprovvista dell'indicazione dei rimedi di diritto. L'insorgente ha manifestato il suo disaccordo all'autorità di nomina il 4 agosto 2021, con uno scritto del suo legale, con il quale ha chiesto esplicitamente l'adeguamento del salario con il riconoscimento di tredici aumenti. Con lo scritto del 24 agosto 2021, il Municipio è entrato nel merito della domanda della ricorrente: dopo aver illustrato la procedura adottata per tutti i dipendenti in occasione del passaggio al nuovo modello retributivo, ha ritenuto ininfluenza il numero di anni di servizio prestato, così come la valutazione del personale. Ha quindi respinto la richiesta della dipendente. Da quanto sopra emerge che, se anche si volesse imputare alla ricorrente una mancanza di diligenza, per aver atteso oltre sette mesi prima di contestare la decisione di passaggio al nuovo modello retributivo, l'autorità di nomina è entrata nel merito della richiesta della ricorrente. Trattandola alla stregua di una domanda di

riesame, ha emanato una nuova decisione. Questa è quindi impugnabile secondo i rimedi ordinari di diritto (STF 8C\_727/2017 dell'11 gennaio 2018 consid. 5.3; STA 52.2017.596 del 21 giugno 2018 consid. 3.4). Su questo aspetto, il ricorso al Consiglio di Stato era pertanto ricevibile.

3. 3.1. Il ROD è stato adottato dal Consiglio comunale di CO 1 il 14 settembre 2020 con abrogazione della precedente normativa, risalente al 1990. Tra le novità introdotte, vi è l'adozione della scala salariale applicata ai dipendenti cantonali (art. 38 ROD). Le funzioni, i requisiti e la classificazione entro le classi previste dalla scala stipendi sono stabiliti nell'apposita ordinanza municipale (art. 39 ROD, ordinanza municipale concernente la classificazione delle funzioni dei dipendenti comunali del 23 novembre 2020). Quale disposizione transitoria, l'art. 102 cpv. 1 ROD prevede che gli stipendi calcolati in base al nuovo regolamento non possono essere inferiori a quelli corrisposti al momento della sua entrata in vigore.

3.2. L'autorità di nomina ha convertito i salari dei dipendenti secondo la nuova scala retributiva, corrispondente a quella applicata dal Cantone al proprio personale. Prima del passaggio al nuovo ROD, l'insorgente aveva uno stipendio di fr. 41'033.85 (già rapportato alla sua percentuale lavorativa dell'80%). Dal 1° gennaio 2020 alla stessa è stata attribuita la classe di stipendio 3, che l'insorgente non contesta, con 1 aumento. Il nuovo salario, di fr. 42'368.-, è maggiore del precedente. L'inserimento nella nuova scala stipendi è pertanto avvenuto in modo corretto, nel rispetto del diritto al mantenimento almeno della retribuzione precedente alla modifica, garantito dall'art. 102 cpv. 1 ROD. La richiesta dell'insorgente di ottenere tredici aumenti, pari ai suoi anni di servizio, non poggia su alcuna base legale e non può pertanto trovare accoglimento.

4. 4.1. La ricorrente chiede inoltre di essere inserita nella vecchia classe di stipendio 19, anziché 12, dal momento della sua entrata in servizio nel 2008. Domanda quindi il versamento della differenza salariale, che ammonterebbe a fr. 99'616.20. Tale pretesa è stata avanzata per la prima volta dinanzi al Governo. Nel suo scritto al Municipio, l'insorgente si è infatti limitata a chiedere un chiarimento in merito alle sue condizioni di assunzione, decise alla fine del 2007, senza formulare vere e proprie domande né tantomeno rivendicare alcuna pretesa pecuniaria. In quanto nuova domanda, la stessa era inammissibile dinanzi al Governo, ai sensi dell'art. 70 cpv. 2 LPAm. 4.2. Posta questa premessa, bisognerebbe rinviare gli atti al Municipio affinché entri nel merito della richiesta dell'insorgente. Tuttavia, l'autorità si è ampiamente espressa sottolineando da un lato la tardività della domanda, giunta dopo 14 anni dall'assunzione. D'altro canto, il Municipio ritiene che, a suo tempo, l'inserimento in classe 12 sia avvenuto in maniera corretta secondo le condizioni poste dal bando di concorso. In queste circostanze, un rinvio degli atti all'autorità di nomina si rivelerebbe un puro esercizio formale. Per economia processuale, questo Tribunale esamina quindi comunque la questione nel merito.

4.3. 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). 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).

4.4. L'art. 32 vROD definiva la classificazione e la pianta del personale. All'interno della categoria 8 rientrava la funzione di cuoca diplomata, a cui erano attribuite le classi 18/19/20, mentre la categoria 10, ossia la più bassa della scala, contemplava la posizione cuoca scuola materna, con attribuzione delle classi 10/11/12. Con bando del 12 ottobre 2007, l'Esecutivo comunale ha messo a concorso un posto di cuoca della scuola materna, indicando le classi salariali 10-12 (da fr. 36'451.- a fr. 49'492.-) e tra i requisiti il possesso di un attestato federale di capacità (AFC) quale cuoco o comprovata esperienza nel campo della refezione collettiva. La ricorrente, come detto, è stata assunta in esito a tale concorso e le è stata assegnata la classe 12 con 8 aumenti. Lo stipendio rispetta pertanto le condizioni poste dal bando di concorso, che si fonda a sua volta sulla classificazione del vROD. Il semplice fatto che il vROD prevedesse pure la funzione di cuoca diplomata (in classe 18/19/20) non basta per intravedere una lesione del diritto al momento dell'assunzione. Innanzitutto, perché il Municipio ha aperto un concorso per una posizione ben precisa, prevista dalla pianta organica. D'altro canto, il vROD non specificava quali requisiti occorresse possedere per assumere la funzione di cuoca diplomata, rispettivamente di cuoca scuola materna. A differenza dell'abrogata normativa, l'attuale ordinanza municipale pone quale requisito per assumere la posizione di cuoca qualificata in classe 3, attualmente ricoperta dall'insorgente, l'attestato federale di capacità o un titolo specifico. L'ordinanza prevede pure la funzione di cuoco, in classe 1, per cui è richiesta una formazione empirica o un certificato federale di formazione pratica e predisposizione alle attività del servizio domestico. Tale modifica dell'ordinamento dei dipendenti comunali permette all'insorgente di godere, dal 1° gennaio 2020, di una posizione migliore rispetto alla precedente, dove aveva già raggiunto il massimo della classe, e le offre la prospettiva di raggiungere un salario più alto. Il confronto tra il precedente trattamento e l'attuale non permette tuttavia di concludere che la retribuzione accordatale fino all'introduzione del nuovo modello salariale fosse illegittima. Già per questi motivi la domanda non può trovare accoglimento senza che occorra esaminare la posizione della ricorrente dal profilo della buona fede. Non si può in effetti fare a meno di rilevare che, come osserva il Municipio, per tutta la durata del rapporto di impiego, ossia tredici anni, la ricorrente non ha mai rivendicato alcunché né ha chiesto di essere promossa a una classe superiore.

5. Con l'ultima domanda di causa, presentata per la prima volta dinanzi al Governo, la ricorrente chiede un adeguamento della propria percentuale di impiego alla nuova situazione lavorativa. Come giustamente rilevato dal Consiglio di Stato, si tratta anche in questo caso di una nuova domanda, irricevibile (art. 70 cpv. 2 LPAmM). A ragione il Municipio osserva che si tratta di una richiesta generica e indeterminata. Si rinuncia pertanto a rinviare gli atti all'autorità di nomina affinché entri nel merito della stessa. Spetterà semmai alla ricorrente presentare una richiesta meglio motivata e circostanziata.

6. Visto quanto precede, il ricorso deve essere respinto. La tassa di giustizia è posta a carico della ricorrente 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. 1'800.-, già anticipata dalla ricorrente, resta 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. 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 La presidente  
La vicecancelliera

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