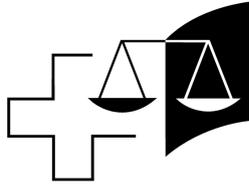


Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



8C_815/2021

Sentenza del 29 settembre 2022

I Corte di diritto sociale

Composizione
Giudici federali Wirthlin, Presidente,
Heine, Viscione,
Cancelliere Bernasconi.

Partecipanti al procedimento
Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
Piazza Governo 6, 6500 Bellinzona,
per il tramite del Dipartimento finanze e economia, Piazza Governo 7, 6500 Bellinzona,
ricorrente,

contro

A. _____,
opponente.

Oggetto
Diritto della funzione pubblica (classificazione salariale),

ricorso contro la sentenza del Tribunale cantonale amministrativo dell'11 novembre 2021 (52.2020.226).

Fatti:

A.

A.a. A. _____ ha iniziato la propria attività lavorativa alle dipendenze dello Stato del Cantone Ticino come avventizio il 1° gennaio 1995. Dal 1° novembre 1997 è stato nominato segretario (senza titolo specifico) a tempo parziale (60%) presso l'allora Ufficio dell'insegnamento medio superiore del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport del Cantone Ticino (DECS) e gli è stata attribuita la classe 28 con 1 aumento secondo il sistema salariale in vigore fino al 31 dicembre 2017. Per il restante 40% è rimasto occupato con contratto per personale ausiliario come segretario documentarista presso la Divisione della scuola in sostituzione di una collaboratrice in congedo maternità, impiego che è stato rinnovato fino al 2006. Per quanto attiene alla nomina al 60%, dal 1° novembre 2006 gli è stata attribuita la classe 30 con 7 aumenti come segretario docente senza titolo specifico (28-30). Negli anni seguenti ha raggiunto lo stipendio massimo all'interno di questa classe.

In seguito all'adozione della legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti del 23 gennaio 2017 (LStip/TI; RL 173.300), in vigore dal 1° gennaio 2018, il 12 ottobre 2017 la Sezione delle

risorse umane del Dipartimento delle finanze e dell'economia del Cantone Ticino ha informato A. _____ del cambiamento del sistema retributivo e dell'intenzione di assegnargli la funzione di segretario I, classe di stipendio 5, con lo stesso salario percepito a quel momento (fr. 66'907.75 al 60%), superiore all'importo massimo previsto per la nuova classe 5. Il 20 ottobre 2017 A. _____, in risposta alla lettera del 12 ottobre 2017, ha chiesto la rivalutazione della sua funzione in base ai compiti da lui svolti concretamente, pretendendo l'attribuzione almeno alla classe di stipendio 9.

Il Consiglio di Stato del Cantone Ticino con risoluzione del 22 novembre 2017 (n. 5175) ha confermato la funzione di A. _____ come segretario I, classe di stipendio 5, con lo stesso salario percepito a quel momento (fr. 66'907.75 al 60%), superiore all'importo massimo previsto per la nuova classe 5.

A.b. Adito su ricorso da A. _____, il Tribunale amministrativo del Cantone Ticino con sentenza del 3 febbraio 2020 ha annullato la risoluzione governativa e rinviato gli atti al Consiglio di Stato, affinché si pronunciasse preliminarmente sulla richiesta di rivalutazione e in seguito sulla nuova classificazione dal 1° gennaio 2018 (causa 52.2018.52).

A.c. Dal 1° gennaio 2020 A. _____ è stato trasferito alla Divisione della cultura e degli studi universitari del DECS, nella stessa funzione e nelle stesse condizioni salariali. Dopo uno scambio di corrispondenza tra la Sezione delle risorse umane del Dipartimento delle finanze e dell'economia del Cantone Ticino e A. _____, il Consiglio di Stato con risoluzione del 29 aprile 2020 (n. 2057) ha respinto la richiesta di rivalutazione della funzione, confermando il suo passaggio alla nuova classe di stipendio nella posizione di segretario I, classe di salario 5, con un salario di fr. 66'907.75, come in precedenza.

B.

Adito ancora su ricorso da A. _____, il Tribunale cantonale amministrativo ha annullato la risoluzione governativa del 29 aprile 2020 e rinviato la causa al Consiglio di Stato, affinché agganciasse A. _____ al nuovo modello salariale nella funzione di aggiunto in classe 11 dal 1° gennaio 2018. Per quanto attiene ai numeri di aumento, la Corte cantonale ha lasciato all'autorità di nomina di pronunciarsi sulla questione.

C.

Il Consiglio di Stato presenta un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, chiedendo in via principale l'annullamento della sentenza impugnata e la conferma della risoluzione governativa del 29 aprile 2020. Subordinatamente chiede il rinvio della causa alla Corte cantonale per nuovo giudizio. A. _____ postula la reiezione del ricorso.

Diritto:

1.

1.1. Il Tribunale federale esamina d'ufficio e liberamente l'ammissibilità del rimedio sottopostogli (**DTF 146 IV 185** consid. 2 con riferimenti).

1.2. A norma dell'art. 85 cpv. 1 lett. b LTF, in materia patrimoniale il ricorso in materia di diritto pubblico è inammissibile nel campo dei rapporti di lavoro di diritto pubblico, se il valore litigioso è inferiore a fr. 15'000.-. La Corte cantonale ritiene implicitamente tale soglia superata. Il ricorrente ha stimato il valore litigioso in fr. 231'000.-. L'opponente a causa della sua attività a tempo parziale ritiene la cifra esagerata. Sia come sia la differenza di salario su diversi anni comporta l'adempimento della condizione dell'art. 85 cpv. 1 lett. b LTF (art. 51 cpv. 1 lett. a e cpv. 4 LTF).

1.3. Impropriamente nel ricorso si menziona il Consiglio di Stato e più volte si parla dell'autorità ricorrente. Il Cantone Ticino, come datore di lavoro, sarebbe legittimato a ricorrere al Tribunale federale. La facoltà di ricorso compete però solo alla Corporazione pubblica in quanto tale (Cantone o Comune), ma non alle singole autorità, poco importa che queste abbiano agito come autorità decisionali di primo grado (**DTF 141 I 253** consid. 3.2; **140 II 359** consid. 2.2). Dato che il Consiglio di Stato rappresenta il Cantone Ticino nei confronti della Confederazione (art. 70 lett. h Cost./TI; RS 131.229; RL 101.000), il ricorso può essere considerato come un'emanazione del datore di lavoro

stesso (sentenza **8C_56/2017** del 21 febbraio 2018 consid. 1.4.2, non pubblicato in **DTF 144 II 65** consid. 1.4.2).

1.4. La sentenza impugnata non pone fine al procedimento siccome ha rinviato la causa al Governo cantonale per stabilire concretamente il numero di aumenti. Quando da una decisione incidentale l'autorità amministrativa potrebbe essere obbligata a emettere un nuovo provvedimento ritenuto da lei contrario al diritto, può essere ammesso un danno irreparabile secondo l'art. 93 cpv. 1 lett. a LTF se la decisione incidentale dell'autorità di ricorso contiene aspetti vincolanti materiali (**DTF 142 V 26** consid. 1.2; **140 II 315** consid. 1.3.1). Tale eventualità è proprio realizzata nella fattispecie, poiché il Consiglio di Stato ritiene lesiva del diritto federale l'attribuzione all'opponente della classe di salario 11.

1.5. Il ricorso in materia di diritto pubblico può essere presentato per violazione del diritto, conformemente a quanto stabilito dagli art. 95 e 96 LTF. Per quanto attiene invece all'accertamento dei fatti operato dal giudice precedente, esso può essere censurato unicamente se è avvenuto in modo manifestamente inesatto oppure in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF e se l'eliminazione del vizio può essere determinante per l'esito del procedimento (art. 97 cpv. 1 LTF; **DTF 142 I 135** consid. 1.6).

1.6. La violazione del diritto cantonale non costituisce motivo di ricorso. Tuttavia, è possibile fare valere che l'errata applicazione del diritto cantonale costituisce una violazione del diritto federale - in particolare perché arbitraria ai sensi dell'art. 9 Cost. - o di una disposizione direttamente applicabile del diritto internazionale. Secondo giurisprudenza, l'arbitrio non si realizza già qualora la soluzione proposta con il ricorso possa apparire sostenibile o addirittura preferibile a quella contestata; il Tribunale federale annulla la pronuncia criticata solo se il giudice del merito ha emanato un giudizio che appare - e ciò non solo nella motivazione bensì anche nell'esito - manifestamente insostenibile, in aperto contrasto con la situazione reale, gravemente lesivo di una norma o di un principio giuridico chiaro e indiscusso oppure in contraddizione urtante con il sentimento della giustizia e dell'equità (**DTF 142 V 513** consid. 4.2; **138 I 232** consid. 6.2).

1.7.

1.7.1. A norma dell'art. 99 cpv. 1 LTF possono essere adottati nuovi fatti e nuovi mezzi di prova soltanto se ne dà motivo la decisione dell'autorità inferiore. Se tale eventualità sia realizzata, deve essere esposta nel ricorso (cfr. art. 42 cpv. 2 LTF). Per nuovi fatti e nuovi mezzi di prova s'intendono i nova in senso improprio, ossia fatti e mezzi di prova che nella procedura precedente si sarebbero già dovuti addurre, senza che sia stato il caso. Nova in senso proprio, ossia fatti e prove che sono emersi soltanto nel momento in cui dinanzi all'autorità precedente non era più possibile addurre nuovi fatti o mezzi di prova, in concreto successivamente all'emanazione della sentenza cantonale, sono per contro irrilevanti dinanzi al Tribunale federale (**DTF 143 V 19** consid. 1.2; **140 V 543** consid. 3.2.2.2). La possibilità dell'art. 99 cpv. 1 LTF non è in ogni caso concessa per addurre fatti e prove che la parte ricorrente avrebbe potuto e dovuto addurre già dinanzi a tale istanza (**DTF 139 III 120** consid. 3.1.2). Per contro, di massima si può entrare in materia su qualsiasi nuovo motivo di ricorso di diritto non invocato in precedenza, alla condizione però che la censura sia sufficientemente motivata (art. 106 cpv. 2 LTF per i diritti fondamentali), che sia fondata sullo stato di fatto accertato dal giudice precedente (o di nuovi fatti ammessi secondo l'art. 99 LTF) e che l'autorità precedente disponga di un pieno potere di esame e debba esaminare il diritto d'ufficio (**DTF 142 I 155** consid. 4.4.6; sentenza **8C_773/2019** del 17 febbraio 2020 consid. 2.2).

1.7.2. Il ricorrente anette al ricorso al Tribunale federale il documento n. 13 denominato confronto valutazione analitiche delle funzioni, che è costituito da una tabella di confronto di più di due pagine tra la funzione di segretario I e quella di aggiunto al capo sezione II. Il ricorrente fa poi riferimento a tale documento più volte a sostegno delle sue tesi. Questo atto non solo non è stato esaminato dalla Corte cantonale, ma nemmeno è stato allegato nella procedura cantonale. Il ricorrente non si esprime sull'adempimento delle condizioni legali per ammettere nuovi fatti e nuove prove. Questa circostanza già sarebbe sufficiente per non considerare il documento n. 13. Esso, oltre a non essere datato, non si può concludere che sia stato indotto dall'emanazione della sentenza impugnata. Tutta la procedura dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo della durata di più di un anno e che è giunta fino alla quadruplica dell'amministrazione era impostata sul confronto delle funzioni. Il ricorrente aveva tutte le possibilità per inoltrare in precedenza tale documento. Trattandosi pertanto di un novum inammissibile in questa sede, la tabella di confronto non può essere considerata dinanzi al Tribunale federale.

2.

Oggetto del contendere è sapere se la sentenza cantonale, che ha attribuito all'opponente la classe di stipendio 11, anziché la classe 5, sia lesiva del diritto federale, in modo particolare dei diritti fondamentali.

3.

3.1. Il Tribunale cantonale amministrativo ha accertato che l'opponente il 27 agosto 1997 è stato nominato come segretario in sostituzione dell'aggiunto B._____. Questo lo si deduce dal tenore stesso della decisione di nomina, così come dalle dichiarazioni di ex funzionari non contestate dal Governo cantonale. Fino al 31 dicembre 2017 l'opponente ricopriva la funzione di segretario (docente senza titolo specifico). La Corte cantonale, richiamando il documento conversione delle funzioni, ha rilevato che nella funzione di segretario I hanno trovato collocazione dei funzionari che nella vecchia pianta organica avevano classificazioni ben inferiori. In linea generale, alle funzioni che con il vecchio sistema potevano raggiungere la classe 30, sono state assegnate le classi 7 o 8. Di principio, la Corte cantonale ha osservato che la transizione al nuovo modello salariale ha comportato per l'opponente l'assegnazione di una funzione che non può essere ritenuta di rango inferiore a quella precedentemente occupata. Essa ha però sottolineato che occorre esaminare se la funzione di segretario I sia confacente alle mansioni e alla responsabilità affidategli. Ha poi richiamato la descrizione della funzione elaborata dall'autorità di nomina. L'opponente in sede cantonale ha dettagliato i suoi compiti, cosa che secondo i giudici cantonali l'autorità di nomina non ha contestato e che risulta anche dalla descrizione della funzione prodotta dalla Sezione delle risorse umane.

La Corte cantonale ha poi ripreso a titolo di paragone la descrizione della funzione di aggiunto al Caposezione II presso la Sezione dell'insegnamento medio superiore (SIMS) e di aggiunto al Caposezione II impiegato presso la Sezione dell'insegnamento medio (SIM). Ha soggiunto che è difficile paragonare i compiti dell'opponente con quelli attribuiti all'aggiunta del SIMS, assunta dopo il trasferimento dell'opponente. È ravvisabile una stretta collaborazione con il Caposezione. Si può invece ravvisare un'importante analogia tra i compiti dell'opponente con l'aggiunto alla SIM. Su tali aspetti l'autorità di nomina non si sarebbe espressa. Quando l'opponente è stato trasferito, il posto di segretario I alla SIMS non è stato occupato, mentre è stata assunta una funzionaria come aggiunta, funzione ricreata con l'adozione della LStip/TI attualmente in vigore. L'autorità di nomina durante la procedura avrebbe messo in evidenza soltanto l'assenza di un titolo di studio accademico per l'opponente, ma non ha contestato le responsabilità assegnate. Del resto, l'opponente in passato ha superato esami di università. L'art. 8 cpv. 3 della legge ticinese del 15 marzo 1995 sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD/TI; RL 173.100) prevede espressamente che l'esperienza può supplire ai titoli di studio a giudizio dell'autorità di nomina. In conclusione, il Tribunale cantonale amministrativo ha ancora ricordato la funzione precedentemente occupata dall'opponente, a cui era riconosciuta una retribuzione di classe superiore sulla scala stipendi, l'analogia con i compiti e le responsabilità dell'aggiunto al Caposezione II al SIM e la successiva assunzione di un'aggiunta in seguito al suo trasferimento. L'attribuzione dell'opponente alla funzione di segretario I secondo la Corte cantonale è stata ritenuta insostenibile e pertanto ha concluso per l'aggancio dell'opponente quale aggiunto nella classe 11.

3.2. Il ricorrente censura una violazione del divieto dell'arbitrio, nella misura in cui la Corte cantonale ha attribuito all'opponente la classe 11. Ritiene insostenibile il confronto della descrizione della funzione con l'aggiunta al Caposezione II del SIMS. Le responsabilità tra le due funzioni non sarebbero uguali. L'asserita vicinanza al Caposezione è con compiti ben differenti. Le prove addotte in sede cantonale dall'opponente sarebbero puramente soggettive. Anche non pertinente è stato ritenuto il confronto tra la funzione dell'opponente con quella dell'aggiunto al Caposezione II del SIM. Secondo il ricorrente, la Corte cantonale si sarebbe sostituita arbitrariamente nell'apprezzamento della controversia all'autorità di nomina. Il Tribunale cantonale amministrativo avrebbe applicato arbitrariamente il modello di valutazione analitica delle funzioni, già citato nel messaggio n. 7181 del Consiglio di Stato al progetto di legge LStip/TI. I criteri determinanti sarebbero 27 e la valutazione della Corte cantonale, limitata a un sommario confronto tra compiti e isolando soltanto alcuni criteri, non rispetterebbe tali parametri. Le attività di segretario I e di aggiunto al Caposezione II non sarebbero paragonabili: per la prima sarebbe sufficiente un attestato federale di capacità (AFC), mentre per la seconda sarebbe necessario il conseguimento per lo meno di un Bachelor dopo un percorso accademico. Il grado di autonomia delle due funzioni sarebbe nettamente diverso. La prima

non avrebbe responsabilità di conduzione di collaboratori, mentre l'altra sì. Il ricorrente rileva che dall'assunzione di un'aggiunta al Caposezione II nel 2020 in sostituzione dell'opponente non si potrebbe dedurre alcunché. Inoltre, l'opponente eserciterebbe sin dalla sua assunzione nel 1995 la funzione di segretario. Non sarebbe accettabile aggiungere 6 classi di stipendio solo a causa del cambiamento di sistema retributivo. Infine, anche l'art. 8 cpv. 3 LORD/TI sarebbe stato applicato in maniera insostenibile.

4.

4.1. Il ricorrente pare dimenticare che la valutazione delle diverse funzioni operata dal Tribunale cantonale amministrativo è stata svolta innanzitutto facendo capo in maniera concreta alle diverse prove annesse nella procedura e alla circostanza che il Governo cantonale non abbia contestato concretamente le diverse affermazioni dell'opponente. Per quanto riguarda l'apprezzamento delle prove e l'accertamento dei fatti, il giudice incorre nell'arbitrio se misconosce manifestamente il senso e la portata di un mezzo di prova, se omette senza valida ragione di tener conto di un elemento di prova importante, suscettibile di modificare l'esito della vertenza, oppure se ammette o nega un fatto ponendosi in aperto contrasto con gli atti di causa o interpretandoli in modo insostenibile (DTF 144 V 50 consid. 4.2). L'accertamento dei fatti operato dalla Corte cantonale è tutt'altro che insostenibile, benché sia sfavorevole alle tesi del ricorrente. Infatti, l'opponente tramite documenti oggettivi ha saputo convincere i giudici cantonali. Sotto questo profilo il ricorso si rivela infondato.

4.2. Anche l'applicazione del diritto non può essere ritenuta insostenibile. Il ricorrente insiste nel citare il modello di valutazione analitica delle funzioni, ma non considera che la sentenza impugnata ha provveduto a individuare la funzione più simile alla luce delle effettive responsabilità che svolgeva l'opponente, le quali chiaramente oltrepassavano quelle del segretario. La Corte cantonale ha altresì esposto concretamente l'organizzazione dell'ufficio prima dell'arrivo dell'opponente e dopo la sua partenza. Anche l'applicazione dell'art. 8 cpv. 3 LORD/TI non può essere ritenuta arbitraria. Non è infatti manifestamente errato concludere che l'esperienza acquisita nell'amministrazione e l'assolvimento di diversi esami universitari da parte dell'opponente possano permettere di prescindere dall'esigenza di un diploma universitario. La sentenza impugnata nel suo risultato non è quindi lesiva del diritto federale.

5.

Ne discende che il ricorso deve essere respinto. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF). Non si assegnano ripetibili all'opponente, il quale non è patrocinato e non ha comprovato di aver dovuto compiere spese straordinarie (DTF 135 III 127 consid. 4; sentenza 8C_392/2017 del 26 ottobre 2017 consid. 11.1 con riferimento, non pubblicato in DTF 143 V 393, ma in SVR 2018 UV n. 5 pag. 15).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese giudiziarie di fr. 3000.- sono poste a carico del ricorrente.

3.

Non si assegnano ripetibili all'opponente.

4.

Comunicazione alle parti e al Tribunale cantonale amministrativo.

Lucerna, 29 settembre 2022

In nome della I Corte di diritto sociale
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Wirthlin

Il Cancelliere: Bernasconi