

Tribunal fédéral – 8C\_566/2020

Ire Cour de droit social

Arrêt du 14 janvier 2021

Salaires, sanctions

Transfert dans une autre  
fonction

Art. 9 Cst ; legge ticinese  
del 15 marzo 1995  
sull'ordinamento degli  
impiegati dello Stato e dei  
docenti (LORD/TI)



Est rejeté le recours d'un employé contre la décision de **transfert dans une autre fonction** avec classe de traitement inférieure. Il ne s'agissait pas d'une mesure disciplinaire et punitive mais **organisationnelle**, destinée à améliorer le fonctionnement de l'unité administrative.

#### Composizione

Giudici federali Maillard, Presidente,  
Viscione, Abrecht,  
Cancelliere Bernasconi.

#### Partecipanti al procedimento

A., patrocinato da Ivano Genovini, Avvocato e Matteo Genovini, MLaw,  
ricorrente,

contro

Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino, 6501 Bellinzona,  
opponente.

#### Oggetto

Diritto della funzione pubblica (classificazione salariale e trasferimento),

ricorso contro il giudizio del Tribunale cantonale amministrativo del 15 luglio 2020 (52.2019.161).

#### Fatti:

A.

A.a. A., in funzione dal 1° luglio 2002 quale operaio qualificato presso l'Ufficio B., nel 2006 è stato promosso operaio specialista II e nel 2009 operaio specialista I. Egli è diventato in seguito capo meccanici nel 2011. Dal 1° gennaio 2015, su proposta del capoufficio e con l'accordo di A., quest'ultimo è stato retrocesso nella posizione di assistente presso la medesima unità amministrativa.

A.b. L'11 dicembre 2017 A. è stato trasferito in prova al Centro C.. Con decisione del 27 febbraio 2019, in seguito al preavviso favorevole del capo del Centro C. e alla presa di posizione di A., il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha trasferito quest'ultimo quale operaio specialista con sede di servizio al Centro C., a partire dal 1° marzo 2019 e iscrivendolo nella classe salariale (inferiore) corrispondente.

B.

A. ha impugnato la decisione di trasferimento dinanzi al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, chiedendo di essere reintegrato nella sua precedente funzione di assistente, in via principale presso

l'Ufficio B. e in via subordinata presso il Centro C.. Il 15 luglio 2020 il Tribunale cantonale amministrativo ha respinto il ricorso.

C.

A. presenta un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale con cui chiede, in via principale, di annullare il giudizio cantonale e la risoluzione governativa, reintegrandolo nella funzione di assistente presso l'Ufficio B. nella classe salariale corrispondente e attribuendogli la differenza di stipendio fino alla data della sentenza più interessi. In via subordinata, postula il rinvio della causa al Tribunale cantonale amministrativo per nuova decisione, dopo nuova istruzione.

Il Consiglio di Stato chiede la reiezione del ricorso, mentre la Corte cantonale non formula nessuna osservazione e si riconferma nel proprio giudizio.

Diritto:

1.

1.1. A norma dell'art. 85 cpv. 1 lett. b LTF, un ricorso in materia di diritto pubblico che riguarda una controversia di natura patrimoniale nel campo dei rapporti di lavoro di diritto pubblico è ammissibile solo se il valore litigioso è superiore a fr. 15'000.-. Nella fattispecie, questa indicazione non è contenuta precisamente nella pronuncia impugnata. È però evidente che nel caso concreto, come del resto affermato dall'istanza inferiore, il limite di fr. 15'000.- è ampiamente superato (art. 51 cpv. 1 lett. a e cpv. 4 LTF). La controversia verte infatti su una differenza salariale di almeno fr. 7102.-, sull'arco di più anni (art. 51 cpv. 1 lett. a e cpv. 4 LTF). La condizione dell'art. 85 cpv. 1 lett. b LTF è quindi adempiuta.

1.2. Il ricorso in materia di diritto pubblico (art. 82 LTF) 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; 142 I 135 consid. 1.6 pag. 144 seg.).

1.3. 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 pag. 516; 138 I 232 consid. 6.2 pag. 239). Spetta al ricorrente dimostrare questa condizione (DTF 138 V 67 consid. 2.2 pag. 69). In particolare, 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 pag. 53 con riferimenti).

1.4. Laddove è invocata la violazione di diritti fondamentali o di norme del diritto cantonale, nonché l'arbitrio nell'accertamento dei fatti, il Tribunale federale esamina soltanto le censure motivate in modo chiaro e preciso (art. 106 cpv. 2 LTF). Le esigenze di motivazione in queste evenienze sono

accesciute e i ricorrenti devono esporre in maniera chiara e dettagliata, confrontandosi puntualmente con i considerandi del giudizio impugnato, in quale misura sarebbero violati i loro diritti fondamentali (DTF 139 I 229 consid. 2.2 pag. 232; 138 V 67 consid. 2.2 pag. 69).

2.

Oggetto del contendere è sapere se il giudizio cantonale, che conferma la risoluzione governativa di trasferimento ad altra funzione, sia lesivo del diritto federale, in modo particolare dei diritti fondamentali.

3.

3.1. Il Tribunale cantonale amministrativo ha emanato il suo giudizio basandosi sugli elementi presenti al fascicolo, senza procedere all'audizione dei testimoni sollecitata dal ricorrente. Esso ha infatti considerato che le allegazioni delle parti e i relativi atti, incluse le dichiarazioni scritte di due dei quattro testimoni indicati dal ricorrente circa il clima all'interno dell'unità, fossero sufficienti per determinarsi con cognizione di causa.

3.2. Il ricorrente ravvede una violazione del proprio diritto di essere sentito nella mancata audizione testimoniale, a suo dire neppure motivata dalla Corte cantonale. Egli sostiene che le testimonianze dei vari impiegati in seno all'Ufficio B. avrebbero dimostrato l'esistenza da anni di un clima ostile e generalizzato all'interno dell'unità amministrativa.

3.3. Il diritto di essere sentito, garantito dall'art. 29 cpv. 2 Cost., comprende segnatamente il diritto dell'interessato di offrire prove pertinenti e di ottenerne l'assunzione (DTF 140 I 99 consid. 3.4 pag. 102 seg; 130 II 425 consid. 2.1 pag. 428 e la giurisprudenza ivi citata). Il diritto di fare amministrare prove presuppone tuttavia che il fatto da provare sia pertinente, che il mezzo di prova proposto sia necessario per constatare questo fatto e che la domanda sia stata formulata nelle forme e nei termini prescritti dalla legge cantonale. D'altra parte, tale garanzia costituzionale non impedisce all'autorità di porre un termine all'istruttoria, allorché le prove assunte le hanno permesso di formarsi una propria convinzione e che, procedendo in modo non manifestamente inesatto ad un apprezzamento anticipato delle prove richieste, è convinta che le stesse non potrebbero condurla a modificare la sua opinione (DTF 144 II 427 consid. 3.1.3 pag. 435; 134 I 140 consid. 5.3 pag. 148; 130 II 425 consid. 2.1 pag. 429). In altre parole, l'apprezzamento anticipato delle prove operato dal giudice precedente viene esaminato dal Tribunale federale soltanto nella ristretta ottica del divieto dell'arbitrio (cfr. sentenza 6B\_224/2017 del 17 novembre 2017 consid. 2.2 con riferimenti). Nella fattispecie, l'apprezzamento anticipato delle prove effettuato dalla Corte cantonale non è manifestamente insostenibile o in aperto contrasto con la situazione reale. Essa ha infatti constatato che all'interno dell'unità amministrativa persistesse un clima di lavoro problematico, aspetto che peraltro corrisponde a quanto sostenuto dal ricorrente nella sua argomentazione. Di conseguenza, la Corte cantonale poteva prescindere senza ledere i diritti fondamentali dall'audizione supplementare di quattro testimoni. La censura del ricorrente va dunque respinta. Per il resto, come si vedrà, l'eventuale accertamento di singole responsabilità non è determinante ai fini del trasferimento (consid. 5).

4.

4.1. Il Tribunale cantonale amministrativo ha in seguito negato il carattere disciplinare e punitivo del trasferimento, ritenendolo invece una misura organizzativa volta a migliorare il funzionamento dell'Ufficio B.. La Corte cantonale ha elencato diversi episodi alla base del deterioramento del rapporto di fiducia tra il ricorrente e i suoi superiori, rilevando come le problematiche createsi compromettessero il buon funzionamento del servizio. Senza chinarsi sulla fondatezza di ogni rimprovero nei confronti del ricorrente o del capo dell'Ufficio B., i primi giudici hanno ritenuto l'allontanamento del ricorrente come una misura necessaria, utile ed efficace a salvaguardare

l'operatività dell'unità amministrativa. Essa permette al ricorrente di continuare a lavorare per lo Stato, in una funzione adatta alle sue capacità e in un ambiente dove si è ben inserito. Lo svantaggio economico risultante e la maggior distanza dal domicilio non sarebbero incisivi. Il principio della proporzionalità e l'ampio potere di apprezzamento dell'autorità di nomina sarebbero dunque stati rispettati.

4.2. Il ricorrente censura l'arbitrio nell'applicazione dell'art. 18a della legge ticinese del 15 marzo 1995 sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD/TI; RL 173.100). Riferendosi ad un passaggio nel messaggio n. 6260 del 1° settembre 2009 concernente la revisione parziale della LORD/TI, egli afferma che l'istituzione del trasferimento non potrebbe essere utilizzata a scopo sanzionatorio, bensì solamente per perseguire comprovate necessità professionali. Ciononostante, nel caso in esame i dissidi interni sarebbero stati esclusivamente imputati al ricorrente e avrebbero funto da pretesto per giustificare la misura di trasferimento, volta a perseguire un "puro e semplice fine disciplinare". Tale aspetto sarebbe confermato dagli scritti dell'amministrazione, nella misura in cui il trasferimento, se rimasto infruttuoso, avrebbe preceduto un eventuale licenziamento. Infine, la misura non rispetterebbe il principio della proporzionalità poiché il criterio della sussidiarietà della misura non sarebbe adempiuto. A dire del ricorrente, "dopo aver messo in luce i reali problemi in seno all'unità amministrativa", vi erano a disposizione misure più mirate e meno incidenti sul suo salario e sulla distanza lavorativa.

5.

5.1. A norma dell'art. 18a LORD/TI, se le esigenze di servizio lo richiedono, l'autorità di nomina può trasferire i dipendenti da una sede di servizio ad un'altra, nell'ambito della stessa funzione, o da una funzione ad un'altra funzione adeguata nella medesima sede di servizio o in altra sede (cpv. 1). Se il dipendente viene trasferito nel settore di un'altra autorità di nomina, l'autorità fino a quel momento competente decide il trasferimento d'intesa con la nuova autorità di nomina, sentiti, laddove esistono, i servizi del personale (cpv. 2). Il dipendente dev'essere sentito (cpv. 3). La decisione di trasferimento dev'essere motivata e comunicata tempestivamente all'interessato (cpv. 4). Le esigenze del dipendente trasferito, nella misura del possibile, devono essere tenute in considerazione (cpv. 5). Inoltre, l'art. 55 cpv. 1 del regolamento dei dipendenti dello Stato dell'11 luglio 2017 (RDSt/TI; RL 173.110), in vigore al momento dei fatti, precisava che in caso di soppressione di posto, derivante dall'abbandono del compito, da riorganizzazione interna, da inabilità lavorativa o da un trasferimento del compito all'esterno dell'Amministrazione cantonale, oppure in caso di situazioni conflittuali, il titolare che viene trasferito a funzione di classe inferiore avrebbe mantenuto lo stipendio precedente per un massimo di due anni, indi sarebbe stato inserito nella classe della nuova funzione con gli aumenti maturati.

5.2. L'attuale art. 18a LORD/TI è stato introdotto con la revisione parziale del 17 aprile 2012 e il suo contenuto è stato sostanzialmente ripreso dall'art. 6 LORD/TI allora in vigore (si veda messaggio n. 6463 del 22 febbraio 2011 concernente la revisione parziale della LORD/TI, pagg. 8 e 10). Quest'ultima disposizione era già stata modificata in occasione dell'adozione della nuova LORD/TI del 15 marzo 1995, il cui disegno di legge prevedeva inizialmente la promozione della mobilità interna "nell'interesse dei dipendenti" (messaggio n. 4279 del 12 agosto 1994 concernente la nuova LORD/TI pagg. 12,13 e 69). Tuttavia, questa proposta è stata in seguito stralciata poiché "la mobilità, pur essendo uno dei perni centrali della riforma, non può essere applicata solo in funzione dei bisogni dei dipendenti, ma deve tener conto anche di determinati interessi superiori" (Raccolta dei verbali del Gran Consiglio [RVGC], seduta XXVIII del 15 marzo 1995, pag. 3199). In merito a questo aspetto, l'art. 6 cpv. 1 LORD/TI attualmente in vigore predispone di tener conto sia delle esigenze del personale che di quelle di servizio.

5.3. Riassumendo, la mobilità interna può aver luogo sia nell'interesse del dipendente sia in quello dell'amministrazione, senza che sia necessariamente accertata una colpa del dipendente. È determinante piuttosto la circostanza che la misura di trasferimento sia dimostrata da interessi superiori o esigenze di servizio. Il ricorrente stesso conferma in sede di ricorso che un trasferimento può avvenire "anche in relazione all'esigenza - di servizio - di allontanare un dipendente che mina l'operatività dell'amministrazione". Certo, egli ricorda, citando un passaggio riassuntivo della riforma della LORD/TI del 1995 contenuto nel messaggio n. 6260 del 1° settembre 2009 (pagg. 9-10), che l'istituzione del trasferimento quale sanzione disciplinare non è più contemplata dalla legge (cfr. art. 24 vLORD/TI del 1954, modificata il 24 novembre 1987). Ciononostante, questo non significa che il trasferimento di un dipendente sia proibito nel caso in cui insorgano problemi all'interno della sede amministrativa a cui appartiene. Al contrario, quest'eventualità si deduce, sempre senza che una colpa diretta o indiretta di un dipendente debba essere accertata, anche dalla lettura dell'art. 55 cpv. 1 RSDt/TI in vigore al momento dei fatti (e invariato sull'aspetto in questione dalla modifica del 27 marzo 2019; Bollettino ufficiale delle leggi n. 39/2017 del 28 luglio 2017 pag. 249), secondo la quale il trasferimento a funzione inferiore è possibile anche in caso di situazioni conflittuali.

5.4. Contrariamente alla tesi del ricorrente il Tribunale cantonale amministrativo non è caduto nell'arbitrio considerando che il trasferimento disposto dall'autorità di nomina non abbia né carattere disciplinare né altrimenti punitivo, ma sia una semplice misura organizzativa destinata a migliorare il funzionamento dell'unità amministrativa. La LORD/TI, come si è visto dall'esame dei lavori e dall'evoluzione legislativa, non solo non prevede più il trasferimento come misura disciplinare, ma intende tale misura come un provvedimento puramente amministrativo da adottare nell'interesse del dipendente o del datore di lavoro, prescindendo da ogni accertamento di responsabilità. Certo, non si può nascondere che in corso di procedura l'amministrazione aveva ventilato la possibilità di disdetta, tuttavia essa stessa ha poi desistito dal procedere in tal senso. A torto quindi il ricorrente insiste nel ritenere che il datore di lavoro abbia vestito implicitamente la misura del trasferimento alla stregua di una procedura disciplinare, proprio perché l'art. 18a LORD non ha una valenza disciplinare, ma ha un'ampia portata di carattere amministrativo-organizzativo. Sotto questo profilo il ricorso è quindi infondato.

5.5. Inoltre, il Tribunale cantonale amministrativo non è incorso nell'arbitrio nell'applicazione alla fattispecie dell'art. 18a LORD/TI. In maniera non manifestamente inesatta la Corte cantonale ha accertato la presenza di dissidi interni in cui era coinvolto il ricorrente, in un contesto caratterizzato da diversi episodi quali screzi e incomprensioni. Nel corso degli anni il perdurare di questa situazione negativa ha generato un ambiente di lavoro inaccettabile e controproducente, che imponeva l'adozione di provvedimenti da parte del datore di lavoro nell'interesse del buon funzionamento dell'unità amministrativa. Tali circostanze non sono sostanzialmente contestate dal ricorrente, se non per procedere ad una ripartizione delle colpe della situazione conflittuale in suo favore, aspetto comunque non decisivo all'applicazione di una misura di trasferimento. Per questa ragione, anche le critiche relative alla proporzionalità della misura cadono nel vuoto. Il ricorrente si limita a evocare l'esistenza di misure alternative senza però dimostrare un arbitrio e limitandosi a pretendere provvedimenti atti a "risolvere le criticità all'interno dell'unità". Pertanto, anche in quest'ottica le relative censure vanno respinte.

6.

Ne discende che il ricorso deve essere respinto. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese giudiziarie di fr. 2000.- sono poste a carico del ricorrente.

3.

Comunicazione alle parti e al Tribunale cantonale amministrativo.

Lucerna, 14 gennaio 2021

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

Il Presidente: Maillard

Il Cancelliere: Bernasconi