

La classification de traitement du fonctionnaire de police ne prête pas le flanc à la critique. Les **années d'expérience** retenues l'ont été de manière conforme au droit.

Composizione

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

Partecipanti al procedimento

A.,
patrocinato dall'avv. Mattia Bordignon,
ricorrente,

contro

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

Oggetto

Diritto della funzione pubblica (classificazione salariale),

ricorso contro il giudizio del Tribunale cantonale amministrativo del 27 settembre 2019 (52.2018.58).

Fatti:

A.

A. è entrato alle dipendenze dello Stato del Cantone Ticino il 1° settembre 2016 nella funzione di ispettore specialista alla Polizia cantonale, Sezione dei reati finanziari, con un contratto di ausiliario a tempo determinato fino al 31 dicembre 2017. Il salario era di fr. 6395.23 mensili lordi. Il 20 dicembre 2017 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha nominato formalmente A. dal 1° gennaio 2018 nella stessa funzione, iscrivendolo nella classe di stipendio 9 con 2 aumenti.

B.

A., allora patrocinato da un altro legale, ha impugnato la decisione di nomina dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo del Cantone Ticino. Egli ha chiesto alla Corte cantonale di essere attribuito alla classe di stipendio 9, ma con 14 aumenti, lamentando un'erronea considerazione nello stipendio iniziale dell'esperienza professionale maturata in precedenza. Il 27 settembre 2019 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 l'annullamento del giudizio cantonale e l'attribuzione alla classe di stipendio 9 con 14 aumenti. 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 si riconferma nel proprio giudizio, ricordando esplicitamente che A. non ha mai chiesto specifici mezzi di prova.

Il 3 gennaio 2020 A. ha presentato osservazioni a quelle prese di posizione.

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.-. Di regola, nei casi in cui la LTF prevede un valore litigioso minimo per ammettere un ricorso, il valore litigioso deve essere indicato nel giudizio precedente con i rimedi giuridici (art. 112 cpv. 1 lett. d LTF). Nella fattispecie, questa indicazione non è contenuta esplicitamente nella pronuncia impugnata. È però evidente che nel caso concreto il limite di fr. 15'000.- è ampiamente superato (art. 51 cpv. 1 lett. a e cpv. 4 LTF). Lo stesso ricorrente dimostra che in un rapporto durevole solo nel primo anno di attività il divario salariale ammonterebbe a fr. 28'131.-. La condizione dell'art. 85 cpv. 1 lett. b LTF è quindi adempiuta.

1.2. Il ricorso è ammissibile contro le decisioni che pongono fine al procedimento (art. 90 LTF). La decisione di nomina, che dà inizio a un rapporto giuridico durevole, stabilisce in maniera definitiva il salario iniziale, il quale è poi vincolante per tutto il rapporto di lavoro (sentenza 8C_696/2016 del 19 settembre 2017 consid. 1.1). Sotto questo profilo il ricorso è ricevibile.

1.3. 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. Pur applicando d'ufficio il diritto (art. 106 cpv. 1 LTF), tenuto conto dell'esigenza di motivazione posta dall'art. 42 cpv. 1 e 2 LTF, il Tribunale federale esamina solamente le censure sollevate, mentre non è tenuto a vagliare, come lo farebbe un'autorità di prima istanza, tutte le questioni giuridiche che si pongono, se queste ultime non sono (più) discusse in sede federale (DTF 144 V 388 consid. 2 pag. 394). 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.).

1.4. 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).

1.5. 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 accresciute e i ricorrenti devono esporre in maniera chiara e dettagliata, confrontandosi puntualmente con tutti 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.

2.1. A norma dell'art. 99 cpv. 1 LTF possono essere adottati dinanzi al Tribunale federale 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 si intendono nova in senso improprio, ossia prove che nella procedura precedente si sarebbero già dovuti addurre, senza che sia stato il caso. Nova in senso proprio, ossia prove che sono emerse 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 del giudizio cantonale, sono per contro irrilevanti dinanzi al Tribunale federale (DTF 143 V 19 E. 1.2 pag. 22 seg.; 140 V 543 consid. 3.2.2.2 pag. 548; 139 III 120 consid. 3.1.2 pag. 123).

2.2. Sotto l'egida del previgente ricorso di diritto pubblico (art. 84 vOG) nuove censure di diritto costituzionale non invocate dinanzi all'autorità cantonale precedente erano ammesse in maniera limitata (DTF 142 I 155 consid. 4.4.4 pag. 157). Nell'ambito della LTF il Tribunale federale ha precisato che di massima 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 il 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. Rimane riservato il principio della buona fede, quando è invocata per la prima volta in sede federale una garanzia procedurale asseritamente non osservata in sede cantonale (DTF 142 I 155 consid. 4.4.6 pag. 158 seg.).

2.3. Il ricorrente dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo ha fatto valere con il proprio ricorso cantonale del 17 gennaio 2018 l'erronea applicazione del diritto cantonale, perché a suo parere non erano state considerate le esperienze professionali. Ancora con la replica del 4 aprile 2018 ha ribadito la sua posizione. Chiuso lo scambio degli scritti, egli si è ancora rivolto due volte alla Corte cantonale il 18 marzo 2019 e il 29 luglio 2019 per sollecitare una decisione. Il ricorrente soltanto con le osservazioni del 3 gennaio 2020 si esprime sull'ammissibilità di anettere nuove prove al fascicolo dinanzi al Tribunale federale secondo l'art. 99 LTF. Tale modo di procedere non è corretto. La possibilità eccezionale secondo l'art. 99 LTF di offrire nuove prove davanti al Tribunale federale, che va già motivata nell'atto di ricorso, non è in ogni caso data per presentare fatti che non sono stati annessi nella sede precedente, ma erano a disposizione dell'insorgente, al fine magari di sanare una propria negligenza processuale (sentenza 8C_298/2017 del 13 agosto 2018 consid. 1.2 con riferimento). Nella fattispecie, al di là di una generica richiesta di audizione di testimoni, nella procedura cantonale il ricorrente non ha esposto in alcun modo la situazione salariale di altre persone assunte contemporaneamente a lui, con una chiara richiesta di prova, segnatamente i suoi colleghi B. e C.. Tali fatti non possono essere pertanto considerati per la prima volta in questa sede. L'asserita violazione dell'uguaglianza giuridica non invocata in sede cantonale può essere sollevata in sede federale, ma soltanto in base ai fatti accertati nel giudizio cantonale e non su fatti nuovi ormai improponibili dinanzi al Tribunale federale (consid. 2.2).

3.

Oggetto del contendere è sapere se il giudizio cantonale, che conferma la decisione di nomina relativamente al salario iniziale, sia lesivo del diritto federale, in modo particolare dei diritti fondamentali.

4.

Il Tribunale cantonale amministrativo ha ricordato le norme legali applicabili, che stabiliscono le modalità di conteggio dell'esperienza maturata nel salario iniziale, e il potere d'esame della stessa Corte cantonale, che esamina la censura di inadeguatezza unicamente nei casi previsti dalla legge, ossia soltanto in ambito di provvedimenti disciplinari e scioglimento del rapporto di servizio, ma non in materia di retribuzione. Nella fattispecie, dopo aver esposto le richieste del ricorrente, la Corte cantonale ha ricordato i compiti principali dell'ispettore specialista del servizio reati finanziari nella Polizia cantonale. Per tale funzione è necessario il conseguimento di un diploma di livello secondario. L'attestato federale di capacità in quanto tale, in possesso del ricorrente, non era sufficiente e utile nel senso della legislazione cantonale. Il Tribunale cantonale amministrativo ha quindi tutelato e dichiarato conforme allo spirito della norma la decisione dell'autorità di nomina di tenere conto delle esperienze maturate dall'impiegato dal momento in cui era in possesso dei requisiti richiesti per lo svolgimento della funzione per la quale è stato assunto. La sola attività nel settore finanziario e della contabilità non era ancora sufficiente. La Corte cantonale ha quindi concluso che a ragione sono stati riconosciuti dal Consiglio di Stato soltanto gli anni di esperienza dal momento in cui l'interessato nel 2012 ha ottenuto l'attestato professionale federale di specialista in finanza e contabilità, che gli ha poi consentito di essere assunto come ispettore specialista della Polizia cantonale. Ripreso il calcolo operato dal Consiglio di Stato per il computo degli anni di esperienza, il Tribunale cantonale amministrativo, visto l'ampio margine di apprezzamento che compete all'autorità di nomina, ha concluso che il ricorso andava respinto.

5.

5.1. Il ricorrente invoca una violazione del diritto di essere sentito perché i giudici ticinesi non hanno assunto mezzi di prova a sufficienza e per carente motivazione della pronuncia cantonale. La Corte cantonale, in applicazione del principio inquisitorio, avrebbe dovuto chiarire la situazione salariale (e l'esperienza professionale) dei colleghi assunti contemporaneamente al ricorrente. Il Tribunale cantonale amministrativo si è invece limitato in maniera laconica ad affermare che il giudizio potesse essere emanato sulla base degli atti. La Corte cantonale non avrebbe precisato in alcun modo quale sia stato l'apprezzamento anticipato delle prove per cui l'assunzione delle testimonianze richieste non potessero avere un impatto sulla decisione. Il ricorrente ritiene che nella sostanza il Tribunale cantonale amministrativo abbia compiuto un accertamento dei fatti manifestamente inesatto. La funzione di ispettore specialista non è di molto differente da quella di collaboratore tecnico-amministrativo, quest'ultima mansione aperta anche a personale non specialista. Inoltre, il diploma di livello terziario è necessario per essere attribuito alla classe 9, ma non per essere assunti nella posizione che era vacante e che l'autorità di nomina doveva dunque occupare. Si tratta di un aspetto di rilievo, siccome in tale evenienza l'attestato federale di capacità sarebbe sufficiente e permetterebbe di considerare un'esperienza maggiore.

5.2. 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 far amministrare delle 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 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 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 è 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).

5.3. È vero che dinanzi al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino di massima possono essere proposte liberamente nuove prove per lo meno fino al momento della replica (sentenza 8C_591/2017 del 12 gennaio 2018 consid. 5.3), ma è anche vero che il principio inquisitorio è relativizzato e le parti sono tenute a collaborare all'accertamento dei fatti in un procedimento da esse proposto (art. 26 cpv. 1 lett. a della legge ticinese del 24 settembre 2013 sulla procedura amministrativa [LPAm/TI; RL 165.100]; cfr. anche del medesimo tenore art. 13 cpv. 1 lett. a PA), come nella fattispecie. Al di là della richiesta di confrontare casi analoghi, espressa in sede di replica cantonale (pag. 3), il ricorrente non ha formulato alcuna domanda di prova concreta e individualizzata, limitandosi a rinviare in maniera generica a "documenti, richiamo della Polizia cantonale dell'intero dossier relativo al ricorrente, interrogatorio delle parti, testimoni". In assenza di richieste di prove più circostanziate e dell'esposizione di situazioni analoghe concrete, ma trattate in modo apparentemente diverso, il Tribunale cantonale amministrativo poteva, senza arbitrio, ritenere sufficienti le prove presenti al fascicolo e statuire sulla base degli atti.

6.

6.1. Il ricorrente fa valere che il Tribunale cantonale amministrativo sia anche caduto nell'arbitrio. In maniera insostenibile la Corte cantonale avrebbe concluso che fosse necessario un diploma di terzo grado per la funzione di ispettore specialista. Mentre per i posti vacanti alla sezione dei reati finanziari non sarebbe stato richiesto il possesso di un diploma terziario. Se il ricorrente fosse stato attribuito alla classe 7, ove non è richiesto un diploma terziario, avrebbe beneficiato di maggiori aumenti iniziali. Beneficiando di due aumenti nella classe 9 il ricorrente potrebbe contare su di un salario annuo lordo determinante di fr. 87'215.-, mentre potrebbe raggiungere fino a fr. 100'640.- nella classe 7 con 14 aumenti. Soltanto dopo che saranno trascorsi 11 anni di impiego nella classe 9 potrebbe godere del medesimo salario iniziale equivalente alla classe 7. Il risultato per il ricorrente è davvero insostenibile e urtante. Questa circostanza configura altresì una violazione del principio della parità di trattamento. Il ricorrente, pur avendo una formazione superiore rispetto ad altri, è discriminato economicamente, siccome beneficia di un salario molto inferiore. Egli viene penalizzato e non si tiene conto in alcun modo dell'esperienza acquisita prima del titolo terziario, ossia del 2012. Secondo il ricorrente potrebbe trarre un vantaggio, rispetto a chi è nella classe 7, solo dopo 21 anni di servizio.

6.2. Dal principio generale dell'uguaglianza giuridica ancorato all'art. 8 cpv. 1 Cost. deriva in generale per il datore di lavoro di diritto pubblico l'obbligo di retribuire il medesimo impiego con lo stesso salario. Nei limiti del divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.), le autorità cantonali godono di un grande margine di apprezzamento, in particolare per quanto attiene gli aspetti organizzativi e retributivi (DTF 143 I 65 consid. 5.2 pag. 67). In tale contesto il principio della parità di trattamento e del divieto dell'arbitrio sono chiaramente legati. La disparità si rivela essere una forma qualificata di arbitrio (sentenza 2P.70/2004 del 17 gennaio 2005 consid. 2.2). Il giudice deve osservare un particolare riserbo quando si tratta di confrontare non solo due dipendenti, ma di valutare un intero sistema salariale. Infatti, modificando una situazione, il giudice arrischierebbe di creare successivamente ulteriori disuguaglianze (DTF 129 I 161 consid. 3.2 pag. 165; 123 I 1 consid. 6b pag. 8). Per il resto, si può rinviare a quanto ribadito recentemente dal Tribunale federale nell'ambito di un ricorso che contestava una riclassificazione salariale avvenuta nell'ambito della legge ticinese del 23 gennaio 2017 sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti (LStip/TI; RL 173.300; sentenza 8C_104/2019 del 29 agosto 2019 consid. 5.1 e 5.2).

6.3. Ricordato che i casi concreti evocati nel ricorso sono improponibili in questa sede (consid. 2.3), non è arbitrario considerare ai fini dell'esperienza acquisita soltanto gli anni da quando il dipendente è in possesso del diploma particolare, richiesto esplicitamente per la funzione di ispettore specialista. Né è lesivo della parità di trattamento il confronto presentato dal ricorrente tra la funzione di ispettore specialista e quella di operatore tecnico amministrativo. Certo, considerando un periodo di esperienza maggiore con titoli di grado inferiore, il salario iniziale sarebbe superiore nella classe 7, rispetto alla classe 9. Tuttavia, la tesi del ricorrente si limita a estrapolare la situazione al momento dell'assunzione, anziché provvedere a un confronto globale. Il salario massimo a fine carriera (dopo 24 aumenti) della classe 9 è di gran lunga superiore, ossia di fr. 16'735.- annuali, rispetto alla classe 7 (fr. 129'412.-/ fr. 112'677.-; secondo la scala stipendi valida dal 1° gennaio 2018 presentata dallo stesso ricorrente). Posto che il carattere analogo fra le due funzioni è basato esclusivamente sulle opinioni del ricorrente, il Tribunale federale ha già ritenuto conforme al principio della parità di trattamento una differenza salariale globale anche del 13% (cfr. sentenza citata 8C_104/2019 consid. 5.3 con riferimenti). Inoltre, al momento della nomina, il ricorrente aveva 36 anni e in condizioni ordinarie avrebbe avuto da assolvere una carriera lavorativa di ancora 29 anni. Tenuto conto dell'ampio margine di apprezzamento concesso alle autorità cantonali (consid. 6.2) e alla luce delle sole censure ammissibili presentate dal ricorrente, non è possibile concludere per una violazione del divieto dell'arbitrio e della parità di trattamento.

7.

Ne segue 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. 3000.- sono poste a carico del ricorrente.

3.

Comunicazione alle parti e al Tribunale cantonale amministrativo.

Lucerna, 17 febbraio 2020

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

Il Presidente: Maillard

Il Cancelliere: Bernasconi