

La décision cantonale de suspendre la progression annuelle du traitement d'un fonctionnaire pour non-atteinte des objectifs est annulée et renvoyée au Tessin pour des motifs procédurux.

**Composizione**

Giudici federali Kneubühler, Presidente,  
Chaix, Merz,  
Cancelliere Cramerli.

**Partecipanti al procedimento**

A.,  
patrocinato dall'avv. Aldo Foglia,  
ricorrente,

**contro**

Comune di X.,  
Consiglio di Stato del Cantone Ticino, piazza Governo 6, casella postale 2170, 6501 Bellinzona.

**Oggetto**

Diritto della funzione pubblica (blocco dello scatto annuale),

ricorso contro la sentenza emanata il 24 agosto 2023 dalla Giudice delegata del Tribunale amministrativo del Cantone Ticino (52.2023.272).

**Fatti:**

**A.**

A. lavora presso il Comune di X. dal 1° settembre 2019. Nell'ambito del colloquio annuale di valutazione del 21 novembre 2022 è stato rilevato ch'egli aveva raggiunto solo in parte le aspettative; l'interessato ha sottoscritto il relativo formulario e si è dichiarato d'accordo con la valutazione. Ritenuto che gli obiettivi fissati erano stati raggiunti solo parzialmente, il 16 dicembre 2022 il Municipio, con decisione indicante la possibilità di ricorrere al Consiglio di Stato entro 30 giorni, ha deciso di non riconoscerli lo scatto annuale per l'anno seguente.

**B.**

Con scritto del 24 gennaio 2023 intitolato "Ricorso per la decisione del Blocco dello scatto annuale", A. ha comunicato al Municipio d'essere "intenzionato" a presentare un ricorso in merito alla citata decisione, rilevando di non condividere la valutazione insufficiente e chiedendo di organizzare un incontro per avere spiegazioni. L'8 febbraio 2023 l'autorità comunale ha indetto il richiesto colloquio in esito al quale, il 10 febbraio 2023, ha trasmesso lo scritto del 24 gennaio 2023 al Consiglio di Stato per competenza.

**C.**

Dopo lo scambio di scritti, con risoluzione del 28 giugno 2023, il Governo cantonale ha dichiarato il ricorso irricevibile poiché privo di motivazione e di conclusioni. Contro la decisione governativa

l'interessato è insorto al Tribunale cantonale amministrativo. Con giudizio del 24 agosto 2023 la Giudice delegata ha respinto il ricorso.

D.

Avverso questa sentenza A. presenta un ricorso in materia di diritto pubblico e un ricorso sussidiario in materia costituzionale al Tribunale federale. Chiede di annullarla e di rinviare gli atti al Consiglio di Stato affinché esamini il ricorso nel merito, subordinatamente di ritornarlo alla Corte cantonale per nuovo giudizio.

La Corte cantonale non formula osservazioni e si riconferma nella decisione impugnata, il Consiglio di Stato si rimette al giudizio del Tribunale federale. La Città di X. propone, in via principale, di dichiarare irricevibile il gravame, in via subordinata, di respingerlo. Il ricorrente non ha replicato.

Diritto:

1.

1.1. Il Tribunale federale vaglia d'ufficio se e in che misura un ricorso può essere esaminato nel merito (DTF 148 I 160 consid. 1).

1.2. La causa concerne, nel merito, una contestazione in materia di un rapporto di lavoro di diritto pubblico relativa a un valore patrimoniale (blocco dello scatto annuale), motivo per cui essa esula dall'eccezione dell'art. 83 lett. g LTF. Il valore litigioso minimo, non specificato dal ricorrente né quantificato dalla Corte cantonale e ritenuto di fr. 1'556.-- dalla Città di X. nelle osservazioni, è incontestatamente inferiore alla soglia di fr. 15'000.-- richiesta dall'art. 85 cpv. 1 lett. b LTF, motivo per cui nella fattispecie è escluso il ricorso ordinario in materia di diritto pubblico.

Contrariamente al generico assunto ricorsuale, in concreto non si è in presenza di una questione d'importanza fondamentale (art. 85 cpv. 2 LTF), che dev'essere ammessa in maniera restrittiva e la cui esistenza dev'essere dimostrata dal ricorrente. Si tratta in effetti meramente di esaminare in un singolo caso il rispetto di regole formali di procedura (DTF 138 I 232 consid. 2.3; sentenze 8C\_663/2020 del 13 gennaio 2021 consid. 1.3 e 9C\_214/2014 del 30 settembre 2014 consid. 3.2).

È quindi dato il rimedio del ricorso sussidiario in materia costituzionale ai sensi degli art. 113 segg. LTF (sentenza 8D\_10/2020 del 7 aprile 2021 consid. 1.1; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, Commentaire de la LTF, 3a ed. 2022, n. 109, 119 e 120 ad art. 83). La decisione impugnata è stata emanata dall'autorità cantonale di ultima istanza (art. 86 cpv. 1 lett. d LTF in relazione con l'art. 114 LTF). L'insorgente invoca la violazione di diritti costituzionali (art. 116 LTF) e il ricorso, tempestivo (art. 100 cpv. 1 e 117 LTF), è quindi di massima ammissibile.

1.3. Il Comune fa valere che il ricorrente non avrebbe un'utilità pratica all'accoglimento del gravame. Certo, chi insorge al Tribunale federale deve avere un interesse pratico e attuale alla trattazione del ricorso, rispettivamente all'annullamento del giudizio impugnato. Questo interesse deve sussistere sia quando è inoltrato il ricorso sia al momento in cui il Tribunale federale statuisce sullo stesso (DTF 142 I 135 consid. 1.3.1). Questa esigenza serve a garantire ch'esso si pronunci su questioni giuridiche concrete e non meramente teoriche, nell'interesse dell'economia processuale (cfr. DTF 140 IV 74 consid. 1.3.1).

Nella fattispecie il ricorrente ha un interesse giuridico alla modifica della decisione impugnata (art. 115 lett. b LTF). In effetti contrariamente a quanto sostenuto dal Municipio nelle osservazioni, sebbene egli abbia rassegnato le sue dimissioni con effetto al 1° febbraio 2024 e il ricorso verta soltanto su aspetti di natura procedurale, nell'ipotesi di un suo accoglimento non è del tutto escluso che il ricorrente potrebbe trarne un vantaggio pratico, segnatamente pecuniario, se del caso in vista dell'emanazione di una nuova decisione, visto che la vertenza non è stata esaminata nel merito.

1.4. Con il ricorso sussidiario in materia costituzionale può essere censurata la violazione di diritti costituzionali (art. 116 LTF). Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale sono tali quelli disciplinati da norme costituzionali che assicurano all'individuo una sfera di protezione contro ingerenze statali o che, accanto a interessi pubblici, tutelano per lo meno in maniera complementare anche interessi individuali (cfr. DTF 137 I 77 consid. 1.3.1; sentenze 1D\_5/2022 del 25 ottobre 2023 consid. 1.2 e 1D\_5/2021 del 26 aprile 2022 consid. 2). Si applica il rigoroso principio dell'allegazione (art. 117 in relazione con l'art. 106 cpv. 2 LTF). Il ricorrente deve quindi indicare quali diritti costituzionali sono stati violati e in che misura. Può invocare il principio della parità di trattamento e il divieto di discriminazione (art. 8 cpv. 1 e 2 Cost.), il divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.), nonché le garanzie procedurali (art. 29 cpv. 1 Cost.; sentenza 1D\_5/2022, citata, consid. 1.2), tra le quali rientra il divieto del formalismo eccessivo (cfr. DTF 148 I 271 consid. 2.3) e il diritto di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.). Il Tribunale federale esamina la violazione di diritti fondamentali e di disposizioni di diritto cantonale soltanto se il ricorrente ha esplicitamente sollevato e motivato tali censure in modo chiaro e preciso (art. 106 cpv. 2 in relazione all'art. 117 LTF; DTF 149 I 105 consid. 2.1; 147 I 73 consid. 2.1).

1.5. Il Tribunale federale fonda la sua sentenza sui fatti accertati dall'autorità inferiore (art. 118 cpv. 1 LTF); può rettificarli o completarli d'ufficio qualora il loro accertamento sia stato svolto in violazione del diritto ai sensi dell'art. 116 LTF (art. 118 cpv. 2 LTF), ossia in maniera arbitraria ai sensi dell'art. 9 Cost., e soltanto se il ricorrente dimostra una violazione di diritti costituzionali (sentenze 4D\_76/2020 del 2 giugno 2021 consid. 2.2, non pubblicato in DTF 147 III 440 e 1D\_5/2021, citata, consid. 2; cfr. anche DTF 147 I 73 consid. 2.2).

1.6. La vertenza concerne l'interpretazione e l'applicazione di norme del diritto cantonale, disposizioni che sono esaminate soltanto sotto il ristretto profilo dell'arbitrio (DTF 149 I 329 consid. 5.1; 149 II 225 consid. 5.2; 148 II 121 consid. 5.2). Non basta quindi che la decisione impugnata sia insostenibile nella motivazione, ma occorre che lo sia anche nel risultato (DTF 147 II 454 consid. 4.4), ciò che spetta al ricorrente dimostrare (DTF 144 III 145 consid. 2). Non risulta per contro arbitrio dal fatto che anche un'altra soluzione potrebbe entrare in linea di conto o sarebbe addirittura preferibile (DTF 148 II 121 consid. 5.2).

2.

2.1. Nella decisione impugnata è stato rilevato che, trattandosi di una causa che non pone questioni di principio né di rilevante importanza, la Corte cantonale poteva deciderla nella composizione di un giudice unico (art. 49 cpv. 2 della legge ticinese sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006; LOG; RL 177.100).

2.2. Il ricorrente contesta questa conclusione adducendo una violazione degli art. 30 cpv. 1 Cost. e 6 CEDU. Sull'ammissibilità e sui limiti di un giudizio monocratico fondato sull'art. 49 cpv. 2 LOG il Tribunale federale ha già avuto occasione di esprimersi (sentenze 9C\_699/2014 del 31 agosto 2015 consid. 7.2 e 1C\_858/2013 del 21 ottobre 2014 consid. 3; IVANO RANZANICI, La possibilità concessa dall'art. 49 cpv. 2 LOG alla Sezione di diritto pubblico del Tribunale di appello di emanare giudizi monocratici alla luce della recente giurisprudenza del Tribunale federale, in: RtiD I-2016 pag. 307 segg.). Al dire del ricorrente, un giudizio monocratico potrebbe essere adottato soltanto in presenza di querulomania manifesta, nei casi di tardività manifesta dei ricorsi o in quelli di mancato pagamento dell'anticipo spese.

2.3. Ora, come risulta dalla prassi e dalla dottrina appena citate, questo generico assunto non è corretto. Insistendo sul fatto che egli non avrebbe avuto accesso alla giustizia, il ricorrente disattende infatti che la sua causa è stata esaminata dapprima dal Consiglio di Stato e dal Tribunale cantonale amministrativo poi, che hanno tuttavia respinto le sue censure per carenza di motivazione (cfr., per una disciplina analoga a livello federale, l'art. 108 cpv. 1 LTF; sulla garanzia della via giudiziaria secondo

l'art. 29a Cost. e il diritto d'essere giudicato da un tribunale fondato sulla legge ai sensi dell'art. 30 cpv. 1 Cost. vedi DTF 149 I 146 consid. 3.3.1; 148 I 104 consid. 4.1. e 4.2). Il ricorrente non dimostra d'altra parte che nella fattispecie l'art. 49 cpv. 2 LOG sarebbe stato applicato in maniera addirittura insostenibile e quindi arbitraria. Visto l'esito del gravame, la questione non dev'essere comunque esaminata ulteriormente.

2.4. Giova ricordare inoltre che le garanzie di accesso alla giustizia sancite dagli articoli 29, 29ae 30 Cost. non impediscono che un ricorso sia soggetto alle notorie condizioni di ammissibilità. Queste garanzie non vietano infatti all'autorità a cui viene presentato un ricorso di non trattarlo, qualora esso non soddisfi i requisiti formali previsti dalle norme pertinenti (DTF 143 I 344 consid. 8.2 e rinvii; sentenza 2C\_495/2021 del 9 febbraio 2022 consid. 4.2).

Non si è d'altra parte in presenza di un diniego di giustizia formale quando, come in concreto, l'autorità ha statuito (DTF 144 II 184 consid. 3.1; sentenze 1C\_310/2023 del 30 gennaio 2024 consid. 3).

La decisione impugnata è motivata del resto in maniera sufficiente, visto che si esprime succintamente su tutte le questioni pertinenti per il giudizio (DTF 149 V 156 consid. 6.1; 147 IV 409 consid. 5.3.4; 146 IV 297 consid. 2.2.7; sulla differenza tra il diniego di giustizia formale e l'obbligo di motivare le sentenze vedi DTF 142 II 154 consid. 4.2).

### 3.

3.1. La Giudice delegata ha rilevato che secondo l'art. 70 cpv. 1 della legge ticinese sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAm; RL 165.100), il ricorso deve contenere, tra l'altro, le conclusioni, i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova richiesti e deve essere allegata la decisione impugnata. Ha osservato, richiamando la dottrina, che la motivazione di un ricorso deve rispettare queste esigenze minime e dalle quali dev'essere riconoscibile l'intenzione dell'insorgente di ottenere la modifica di un atto e della sua portata giuridica. Ha ricordato che le motivazioni e le conclusioni costituiscono l'elemento centrale del gravame, motivo per cui devono essere fornite entro la scadenza del termine di ricorso. Ha poi accertato che lo scritto inviato dal ricorrente al Municipio non contiene né domande di causa né alcuna richiesta di essere posto al beneficio dello scatto annuale. Ha condiviso quindi la conclusione del Consiglio di Stato secondo cui con tale scritto l'insorgente ha manifestato soltanto l'esigenza di essere convocato dal Municipio a un incontro per ottenere spiegazioni in vista dell'eventuale, successiva presentazione di un gravame. Ha ritenuto che il titolo riportato sullo scritto ("ricorso") non basta per dedurre l'intenzione dell'insorgente di ottenere l'annullamento della decisione municipale. Al suo dire, esso va piuttosto interpretato come l'oggetto della lettera, che fa riferimento al proposito di presentare, in seguito, un ricorso. Neppure il fatto che nella seconda riga dell'indirizzo, sotto al Municipio di X., il ricorrente ha scritto Consiglio di Stato permetteva all'autorità di nomina di desumere la sua volontà di impugnare, immediatamente, la decisione municipale.

3.2. Il ricorrente fa valere una violazione del diritto di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.; al riguardo vedi DTF 149 V 156 consid. 6.1; 146 IV 218 consid. 3.1.1) e invoca il divieto del formalismo eccessivo, poiché le autorità cantonali non avrebbero ritenuto il suo scritto, certo privo di conclusioni ma nel quale egli avrebbe nondimeno espresso la volontà di impugnare la decisione municipale, quale ricorso, senza concedergli semmai la possibilità di emendarlo.

3.3. Il formalismo eccessivo, che discende dall'art. 29 cpv. 1 Cost. e la cui esistenza è esaminata liberamente, costituisce una forma particolare del diniego di giustizia, che si realizza quando la rigorosa applicazione di regole di procedura non è giustificata da alcun interesse degno di protezione, diviene fine a sé stessa, complica in maniera insostenibile la realizzazione del diritto materiale o ostacola in maniera inammissibile l'accesso ai tribunali (DTF 149 III 12 consid. 3.3.1; 148 I 271 consid. 2.3; 142 IV 299 consid. 1.3.2; in relazione al mancato rispetto dei termini vedi DTF 149 IV 196 consid. 1.1 in fine;

149 IV 97 consid. 2). Il divieto del formalismo eccessivo persegue lo stesso scopo del principio della buona fede (art. 5 cpv. 3 Cost. e art. 9 Cost.; DTF 145 I 201 consid. 4.2.1).

Commette un diniego di giustizia formale l'autorità che non applica o applica in modo errato una regola di procedura, negando così l'accesso alla giustizia ad una parte che ne avrebbe altrimenti diritto. L'autorità che rifiuta di pronunciarsi, o non lo fa che parzialmente, viola l'art. 29 cpv. 1 Cost. (DTF 144 II 184 consid. 3.1; sentenze 2C\_1052/2021 del 27 dicembre 2022 consid. 4.1; 2C\_547/2019 del 24 luglio 2020 consid. 4.2 e rispettivi riferimenti). Si tratta di una questione che il Tribunale federale esamina liberamente (DTF 149 II 209 consid. 4.2).

3.4. Le comunicazioni alle autorità, in particolare i ricorsi, devono generalmente soddisfare determinati requisiti formali, indicando segnatamente che cosa e perché il ricorrente contesti una decisione e in che misura questa dovrebbe essere modificata o annullata. Pertanto, qualora la validità di un ricorso sia subordinata, sulla base di un'espressa disposizione legale, alla condizione ch'esso contenga una motivazione minima, ciò non costituisce di per sé una violazione del diritto d'essere sentito, né un eccesso di formalismo (DTF 134 II 244 consid. 2.4.2 e rinvi).

3.5. Con riferimento al diritto di essere sentito, il ricorrente adduce che il Comune, in applicazione dell'art. 35 cpv. 2 LPAm, secondo cui l'autorità sente le parti prima di adottare una decisione, avrebbe dovuto spiegargli perché era stato bloccato lo scatto ed emanare una nuova decisione impugnabile. Sostiene che, non trattando questa questione, la Corte cantonale avrebbe anch'essa violato il suo diritto di essere sentito, poiché egli non avrebbe potuto esprimere nel merito le sue ragioni. La critica è infondata, visto che, prima dell'emanazione della decisione municipale del 16 dicembre 2022, egli è stato sentito nell'ambito del colloquio annuale di valutazione, svoltosi il 21 novembre 2022 e del quale egli ha sottoscritto il relativo formulario.

3.6. L'art. 12 LPAm dispone che i ricorsi che non adempiono i requisiti di legge, che sono illeggibili o sconvenienti vengono rinviati all'interessato con l'invito a rifarli entro un termine perentorio, sotto comminatoria che, trascorso infruttuoso tale termine saranno dichiarati irricevibili. La critica secondo cui l'istanza precedente non si è espressa sulla portata di questa norma non è decisiva, visto ch'essa ha ritenuto che dallo scritto litigioso, di natura interlocutoria, non si poteva dedurre che fosse da trattare alla stregua di un ricorso. Come si vedrà questa conclusione non può essere condivisa.

3.7. Al riguardo il ricorrente incentra tuttavia a torto il gravame sulle sentenze 8C\_217/2021 del 7 luglio 2021 consid. 3.3 e 8C\_805/2012 del 27 marzo 2013 consid. 7. Egli disattende in effetti ch'esse si riferiscono all'applicazione di una specifica norma, segnatamente l'art. 61 lett. b della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali del 6 ottobre 2000 (LPGA; RS 830.1). Questa disposizione istituisce una disciplina specifica per accordare un termine adeguato agli insorgenti per colmare determinate lacune di un ricorso.

Il ricorrente non tenta di spiegare perché la Corte cantonale, nel caso in esame, avrebbe dovuto applicare quella norma invece degli art. 70 e 72 LPAm, che disciplinano la procedura dinanzi al Consiglio di Stato e al Tribunale cantonale amministrativo. L'art. 70 LPAm, relativo alla forma e al contenuto del ricorso, dispone che il ricorso deve contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova richiesti. L'art. 72 LPAm recita che l'autorità di ricorso può, immediatamente o dopo richiamo degli atti, decidere con breve motivazione di dichiarare l'istanza o il ricorso irricevibili o di respingerli se si rivelano manifestamente infondati.

4.

4.1. Il ricorrente adduce poi una lesione dell'art. 6 LPAm, secondo cui l'autorità incompetente trasmette d'ufficio gli atti a quella competente (cpv. 1) : i termini si ritengono rispettati se lo furono con le insinuazioni all'autorità incompetente (cpv. 2). Questa censura dev'essere condivisa.

4.2. L'istanza precedente ha infatti ritenuto che al momento in cui il Municipio ha trasmesso, sulla base dell'art. 6 LPAm, lo scritto litigioso al Consiglio di Stato, non datato ma secondo gli accertamenti dell'autorità municipale ricevuto il 24 gennaio 2023, il termine di 30 giorni per impugnare la decisione era ormai scaduto. Per questo motivo non rientrava quindi in linea di conto la possibilità di completare l'atto, manifestamente carente dei presupposti stabiliti dall'art. 70 cpv. 1 LPAm. Nella decisione del 28 giugno 2023 il Consiglio di Stato sottolinea che, avendo ricevuto il gravame solo in data 10 febbraio 2023, esso non ha potuto chiedere di completarlo giusta l'art. 12 LPAm.

4.3. L'assunto dell'istanza precedente è impreciso. In effetti, qualora il Municipio avesse trasmesso lo scritto litigioso senza indugio al Governo cantonale, quest'ultimo, come visto, avrebbe potuto invitare il ricorrente a completarlo, tenuto conto anche delle ferie giudiziarie dal 18 dicembre al 2 gennaio 2023 incluso (art. 16 cpv. 1 lett. c LPAm) e del fatto che il termine di ricorso era rispettato con l'inoltro all'autorità incompetente (art. 6 cpv. 2 LPAm). L'interessato non deve inoltre di massima subire un pregiudizio a causa del ritardo ingiustificato con cui l'autorità adita trasmette d'ufficio un atto a quella competente (DTF 140 III 636 consid. 3.5; FRANCA ECKSTEIN, Die Überweisungspflicht im öffentlichen Verfahrensrecht, in: AJP 2024, pag. 210 segg., pag. 217). D'altra parte mal si comprende perché il Consiglio di Stato, in presenza di uno scritto che al suo dire difettava manifestamente di tutte le condizioni per poter essere considerato un ricorso ai sensi dell'art. 70 LPAm, abbia nondimeno ordinato uno scambio di scritti. Era d'altra parte sottinteso che con il ricorso l'insorgente chiedesse, implicitamente, l'annullamento del blocco dello scatto annuale, ricordato che conclusioni poco chiare o ambigue vanno interpretate, secondo il principio dell'affidamento, in base alle motivazioni fornite (DTF 136 V 136 consid. 1.2), considerando che, all'epoca, il ricorrente non era patrocinato (cfr. DTF 134 II 244 consid. 2.4.3).

4.4. Anche l'accenno dell'istanza precedente secondo cui non si potrebbe rimproverare al Municipio di non aver inoltrato senza indugio lo scritto litigioso al Governo cantonale, poiché la natura interlocutoria dello stesso non lasciava dedurre che fosse da trattare alla stregua di un ricorso, non regge.

L'argomentazione addotta dal Municipio, ribadita nelle sue osservazioni, è infatti contraddittoria. O esso riteneva fin dall'inizio lo scritto litigioso quale "ricorso", e lo trasmetteva quindi senza indugio per competenza al Consiglio di Stato, oppure non ritenendolo neppure lontanamente come un gravame, ma soltanto una semplice lettera interlocutoria di richiesta di informazioni e di un colloquio come sottolineato nella risposta, mal si comprende perché l'abbia nondimeno trasmesso, tuttavia tardivamente, al Governo cantonale.

4.5. Spettava infatti al Consiglio di Stato decidere, qualora lo scritto litigioso gli fosse stato trasmesso tempestivamente, se concedere al ricorrente la facoltà, sulla base del diritto cantonale o in applicazione del divieto del formalismo eccessivo, di completarlo. In caso di dubbio sulla qualificazione dell'atto litigioso quale "ricorso", il Municipio doveva semplicemente trasmetterlo immediatamente, visto che il termine ricorsuale non era ancora scaduto, affinché l'autorità competente potesse pronunciarsi al riguardo.

5.

Ne segue che il ricorso, in quanto ammissibile, dev'essere accolto e la decisione impugnata annullata. Non si prelevano spese a carico del Comune, che ha agito nell'esercizio delle sue attribuzioni ufficiali (art. 66 cpv. 4 LTF). Soccombente, esso è nondimeno tenuto a versare al ricorrente, che si è avvalso dell'assistenza di un legale, un'indennità a titolo di ripetibili di questa sede (art. 68 cpv. 1 LTF), il cui ammontare tiene conto del fatto che oggetto del litigio era soltanto una questione formale.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è accolto e la decisione emanata dal Tribunale cantonale amministrativo il 24 agosto 2023 è annullata. La causa viene rinviata alla Corte cantonale per nuovo giudizio.

2.

Non si prelevano spese giudiziarie.

3.

Il Comune di X. rifonderà al ricorrente un'indennità di fr. 1'500.-- a titolo di ripetibili della sede federale.

4.

Comunicazione al patrocinatore del ricorrente, al Municipio di X., al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 12 aprile 2024

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

Il Presidente: Kneubühler

Il Cancelliere: Cramer