

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
7031 R2	17 marzo 2015	DFE /DECS
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 23 dicembre 2014 concernente il progetto di modifica
della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti
del 15 marzo 1995 e della Legge sugli stipendi degli impiegati dello
Stato e dei docenti del 5 novembre 1954**

Indice

1.	PREMESSA	1
2.	OSSERVAZIONI ALLE SINGOLE PROPOSTE DI MODIFICA	2
2.1	Art. 34 cpv. 3 e 4	2
2.2	Art. 38 cpv. 3	2
2.3	Art. 60 cpv. 1 e 3	2
2.4	Art. 60 cpv. 4 (disdetta con effetto immediato)	3
3.	CONCLUSIONI	3

* * * * *

1. PREMESSA

Si osserva innanzitutto che questa modifica della Lord è principalmente dovuta a problemi riscontrati dai Giudici del Tribunale amministrativo nell'ambito di ricorsi che riguardavano alcuni articoli della Lord di cui ora si chiede la modifica. In sostanza i giudici cantonali hanno ravvisato delle mancanze o delle incongruenze che erano sfuggite al Legislatore cantonale. Questo fatto dovrebbe far riflettere e dovrebbe portare a evitare modifiche della legge senza i necessari approfondimenti. A ciò si aggiunge il fatto che con le osservazioni del Consiglio di Stato del 2 marzo 2015 (risoluzione governativa n. 758) si chiede di modificare ulteriormente l'art. 38 cpv. 1 LORD, modifica questa inserita "all'ultimo minuto". Infine nel messaggio si osserva che «*si renderanno necessarie ulteriori modifiche della LORD, meno urgenti delle presenti, che verranno proposte nei prossimi mesi*».

Tenuto conto di quanto sopra esposto riteniamo che siano necessari ulteriori approfondimenti; inoltre sarebbe auspicabile trattare in un solo messaggio tutte le modifiche della LORD che il Consiglio di Stato intende attuare a breve. In particolare riteniamo necessario approfondire e rivedere nel loro complesso le norme riguardanti le sanzioni disciplinari, il licenziamento "ordinario" e il licenziamento in tronco. Attualmente la codificazione di questi strumenti non appare del tutto chiara e lineare. Ad esempio per la

procedura in caso di licenziamento occorre fare riferimento a diversi articoli della LORD¹, del Regolamento dei dipendenti dello Stato² e della Legge sulla procedura amministrativa³. Queste norme andrebbero "riordinate". Per il licenziamento in tronco (strumento istituito con la modifica della LORD del 2012) non vi è alcun articolo che regola la procedura specifica, mentre in passato, quando vi era lo strumento della destituzione, la procedura era codificata ed era necessaria un'inchiesta disciplinare; ora si deve fare riferimento ai principi generali e alla procedura in caso di licenziamento "ordinario". Si osserva inoltre che quando era stato introdotto il capoverso riguardante il licenziamento in tronco (con l'abrogazione dello strumento della destituzione) non era stata portata una motivazione che metteva in rilievo gli eventuali vantaggi di questo cambiamento; semplicemente nel messaggio si osservava che tale modifica era stata messa in atto dalla Confederazione e da altri Cantoni. Occorre quindi rivedere (e riordinare) le condizioni materiali, la procedura e le misure provvisorie, così come le conseguenze in caso di decisione ingiustificata, sia per le sanzioni disciplinari, sia per il licenziamento ordinario e per quello con effetto immediato⁴.

2. OSSERVAZIONI ALLE SINGOLE PROPOSTE DI MODIFICA

2.1 Art. 34 cpv. 3 e 4

La modifica è da respingere. La competenza di infliggere sanzioni disciplinari per motivi pedagogici deve restare al Consiglio di Stato. I piccoli Comuni non hanno sufficienti strumenti per decidere in merito ad eventuali sanzioni per motivi pedagogici.

2.2 Art. 38 cpv. 3

Cpv. 3: la proposta di modifica è da respingere; la competenza anche in questo caso deve restare al Consiglio di Stato.

2.3 Art. 60 cpv. 1 e 3

Cpv. 1: riteniamo che la clausola generale debba essere inserita al cpv. 1 e non nell'elenco dei giustificati motivi previsto al cpv. 3 (vedi ad esempio art. 10 cpv. 3 Legge sul personale della Confederazione). Inoltre dalla clausola generale occorre togliere il termine "soggettivo", che riflette posizioni personali, preferenze individuali, termine quindi inopportuno in questo contesto. Occorre comunque aggiungere che la formulazione della clausola generale, mutuata dalla giurisprudenza relativa al licenziamento in tronco previsto

¹Art. 53 LORD: andrebbe inserito nel capitolo XII; art. 60a Lord: andrebbe rivisto (vedi osservazioni riportate in seguito)

²Art. 49 cpv. 3 RDst: ripete quanto previsto nell'art. 53 cpv. 2; art. 49 cpv. 4 RDst: eventualmente da inserire nell'art. 53 cpv. 2 LORD.

³Art. 89 segg.

⁴Si segnala un'interessante pubblicazione recente del Prof. Minh Son Nguyen (Professore all'Università di Losanna), che mette in luce le nozioni e la sistematica relativi alle sanzioni e al licenziamento nella funzione pubblica: "Sanctions et licenciements: conditions matérielles et exigences procédurales", in: *Les réformes de la fonction publique*, Ed. Tanquerel / Bellanger, 2012.

dal CO, non è del tutto soddisfacente, poiché confonde due istituti che devono essere distinti (quello del licenziamento ordinario con quello del licenziamento immediato).

Cpv. 3 lett. c): riteniamo che il motivo citato alla lett. c) debba essere circoscritto alle inadempienze gravi e che prima di procedere con un licenziamento per ripetute inadempienze vi debba essere un richiamo scritto. La frase che fa riferimento al mancato raggiungimento degli obiettivi deve essere eliminata, in quanto la prima parte della frase (quella facente riferimento alle inadempienze nelle prestazioni) appare già sufficientemente chiara.

2.4 Art. 60 cpv. 4 (disdetta con effetto immediato)

Si rimanda a quanto osservato nella premessa. Vi è inoltre da chiedersi se lo strumento della disdetta in tronco sia conciliabile con la procedura di disdetta che prevede due fasi (prospettazione e formalizzazione) e con l'istituto della conciliazione (previsto per ogni disdetta). Come detto in precedenza occorrerebbe fare chiarezza anche a questo proposito e riflettere sulla possibilità di prevedere una specifica procedura per il licenziamento in tronco oppure di reintrodurre nuovamente la misura disciplinare della destituzione.

Art. 60a cpv. 3 (privazione dello stipendio durante la sospensione provvisoria)

La modifica, così come formulata, non può essere accettata, per i seguenti motivi:

- la sospensione dello stipendio prevista in caso di sanzione disciplinare dall'art. 38 cpv. 1 (che ora il Consiglio di Stato chiede giustamente di emendare) prevede l'apertura di un'inchiesta disciplinare; l'art. 60a cpv. 3 così come proposto non richiede l'apertura di un'inchiesta ma unicamente una procedura di disdetta. Una misura così incisiva dovrebbe basarsi su un'inchiesta formale;
- la possibilità di privare il dipendente dello stipendio sarebbe utilizzata in particolare nel caso della disdetta in tronco, strumento per il quale (come detto nella premessa e al capitolo 2.4 "Art. 60 cpv. 4") non è prevista una specifica procedura e tantomeno un'inchiesta.
- Infine il fatto che non vi sia alcun limite temporale alla misura di sospensione dallo stipendio viola il principio di proporzionalità; nel caso in cui un dipendente dovesse essere sospeso dalla sua attività senza stipendio a causa dell'apertura di un'inchiesta penale nei suoi confronti, l'autorità di nomina dovrebbe attendere le risultanze dell'inchiesta e quindi la decisione finale (condanna/assoluzione); in determinati casi il procedimento penale può durare mesi rispettivamente anni. Il dipendente si troverebbe in una situazione insostenibile.

3. CONCLUSIONI

Sulla base di quanto sopraesposto appare necessario procedere con un approfondimento delle misure proposte nel messaggio governativo onde anche evitare nel futuro situazioni in cui il Governo potrebbe ritrovarsi nuovamente sconfessato dai giudici cantonali. Le procedure, le modalità e la loro applicazione devono essere coerenti e chiari.

La minoranza della Commissione della gestione e delle finanze chiede di ritirare il messaggio governativo per procedere con un'analisi approfondita dei punti segnalati nel rapporto e di ripresentarlo con le ulteriori modifiche già annunciate dal Consiglio di Stato.

Per la minoranza della Commissione della gestione e delle finanze:

Pelin Kandemir Bordoli, relatrice
Garobbio - Lurati S.