

Messaggio

numero
8239

data
15 febbraio 2023

competenza
DIPARTIMENTO DELLE FINANZE E DELL'ECONOMIA

Modifica dell'art. 89 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa (LPAm) (decisioni giudiziarie in materia di assunzione e di nomina)

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione la proposta di modificare l'articolo 89 capoverso 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAm).

I. INTRODUZIONE

L'articolo 89 capoverso 1 LPAm nella versione attuale è stato adottato dal Gran Consiglio il 24 giugno 2020 ed è in vigore dal 1° gennaio 2021. La norma prescrive che il Tribunale cantonale amministrativo può, su ricorso, annullare una decisione di assunzione o di nomina di un dipendente pubblico. Secondo il tenore precedente dell'articolo, il tribunale poteva accertare l'illegittimità di una decisione di assunzione o di nomina senza tuttavia avere la facoltà di annullare la decisione.

La modifica del 2020 trae origine da un'iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata l'11 dicembre 2017. Nel messaggio n. 7565 del 22 agosto 2018 il Consiglio di Stato aveva invitato il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa parlamentare facendo riferimento al numero ridotto di ricorsi e a quello ancora più esiguo di ricorsi accolti (nel periodo tra il 2014 e metà 2018 quando è stato licenziato il messaggio n. 7565 ne è stato accolto uno solo sui quattro ricorsi presentati) e rilevando che anche la Confederazione contempla limitazioni nelle vie di ricorso in materia di assunzioni.

Il Gran Consiglio ha posto l'accento su considerazioni di principio, reputando non ammissibile che una decisione giudicata illegittima non possa essere annullata dal Tribunale (rapporto n. 7565 R del 27 aprile 2020 della Commissione giustizia e diritti).

II. PROPOSTA

Il Consiglio di Stato comprende il punto di vista del Gran Consiglio ed è consapevole che possa apparire ingiustificato impedire a un tribunale di annullare una decisione illegittima. Reputiamo però necessario tenere presente in modo adeguato il contesto in cui si inseriscono le decisioni di assunzione e di nomina.

Innanzitutto, come abbiamo rilevato in particolare nel messaggio n. 6645 del 23 maggio 2012 concernente la revisione totale della legge di procedura per le cause amministrative, citato anche nel messaggio n. 7565, il margine di apprezzamento di cui fruisce l'autorità di nomina giustifica una norma che prevede l'emanazione di una decisione di accertamento.

Inoltre, nelle norme sulla giurisdizione del Tribunale cantonale amministrativo figura un'altra situazione in cui la decisione non viene annullata nel caso di accertamento giudiziario che il provvedimento è ingiustificato. Infatti, l'articolo 91 LPAm stabilisce la competenza del Tribunale cantonale amministrativo di accertare l'illegittimità di una decisione di licenziamento disciplinare, di disdetta o di mancata conferma di un impiegato pubblico, senza che il tribunale abbia la facoltà di annullare la decisione contestata. Sulla base dell'accertamento dell'illegittimità della decisione la persona interessata può avanzare una pretesa di risarcimento la cui indennità per motivi di economia processuale è stabilita nella medesima procedura. Tuttavia, se applicassimo al caso di disdetta dell'articolo 91 LPAm il medesimo criterio alla base delle considerazioni che hanno portato al testo attuale dell'articolo 89, il tribunale dovrebbe annullare la decisione e imporre di conseguenza la riassunzione della persona anche contro la sua volontà. Anche nel caso di accertamento dell'illegittimità di una decisione di assunzione o di nomina in linea teorica il ricorrente potrebbe chiedere il risarcimento di un danno, seppur occorra rilevare che in assenza di un diritto ad ottenere la nomina generalmente non si manifesta un danno.

Queste considerazioni hanno indotto la Confederazione ad adottare una norma ben più restrittiva rispetto alla proposta presentata in questo messaggio. La legge sul personale federale del 24 marzo 2000 (LPers) infatti toglie addirittura al candidato escluso la possibilità di ricorso, stabilendo all'articolo 34 capoverso 3 LPers che *"le persone la cui candidatura è stata respinta non hanno il diritto di esigere l'emanazione di una decisione impugnabile"*.

La soluzione proposta con questo messaggio (e già in vigore fino al 2020) è pertanto ragionevole ed equilibrata e non costituisce un'eccezione nel nostro ordinamento legale.

Ribadiamo che il Consiglio di Stato e l'Amministrazione cantonale si adoperano per condurre in modo corretto le procedure di concorso per un impiego nello Stato e per pronunciare decisioni corrette dal punto di vista legale. I dati sul numero di ricorsi presentati contro tali decisioni e quelle sul numero di ricorsi accolti dimostrano che la procedura di assunzione dell'Amministrazione cantonale è adeguata e che in generale i requisiti posti nei bandi di concorso sono ossequiati da parte dell'autorità di nomina. A complemento dei dati indicati nel messaggio n. 7565, rileviamo che anche negli ultimi anni la situazione non è mutata. Da quando il 1° gennaio 2021 è entrato in vigore il nuovo testo della norma all'inizio di dicembre sono state decise poco più di 600 assunzioni (senza considerare le decisioni di assunzione sulla base dei concorsi generali perché non impugnabili). Una cinquantina riguardava apprendisti mentre tra le altre 550 circa, i due terzi erano conseguenti a concorsi esterni e un terzo a concorsi interni. Nei due anni di applicazione della nuova disposizione (2021-2022) sono stati depositati cinque ricorsi. Tutti – tre dei quali presentati dalla medesima persona – sono stati respinti dal Tribunale cantonale amministrativo e non sono stati ulteriormente impugnati. Seppur il Tribunale cantonale amministrativo abbia pronunciato le sentenze in tempi piuttosto rapidi, tra la decisione impugnata e la sentenza sono trascorsi comunque tra i cinque mesi e mezzo e i sei mesi, ai quali devono essere ancora sommati i trenta giorni del termine di ricorso al Tribunale federale (con eventuale allungamento ulteriore dei tempi nel caso di ferie giudiziarie) prima della crescita in giudicato della decisione originaria impugnata.

Sussiste inoltre un problema per il candidato prescelto che si trova confrontato con una situazione di incertezza: difatti, prima di rassegnare le dimissioni dal suo posto di lavoro, deve attendere la crescita in giudicato della decisione di nomina che lo concerne per evitare il rischio di un annullamento dell'assunzione e della contemporanea perdita del posto di lavoro precedente. Questa attesa potrebbe comportare anche la rinuncia da parte di candidati che nel frattempo potrebbero aver deciso per un altro datore di lavoro.

In generale, reputiamo che la norma vigente costituisca un ostacolo inutile nella gestione dell'impiego pubblico e non porti in concreto un beneficio ai candidati esclusi, i quali non hanno nessuna garanzia di essere assunti in caso di accoglimento del ricorso, perché l'autorità di nomina potrebbe decidere di assumere un/a altro/a candidato/a idoneo/a, annullare il concorso o pubblicarne uno nuovo.

Sottolineiamo che il ritorno al testo in vigore fino al 2020 non significa che le autorità siano libere di adottare decisioni "illegittime". Un controllo delle decisioni è pur sempre possibile con il diritto di adire un tribunale che giudica sulla legittimità di un'assunzione o di una nomina controversa e le sentenze del Tribunale cantonale amministrativo sono pubblicate (in forma anonimizzata). Questi strumenti permettono di vigilare sull'organizzazione e sul funzionamento degli enti pubblici in materia di assunzione del personale.

Per i motivi esposti il Consiglio di Stato reputa quindi necessario modificare l'articolo 89 capoverso 1 LPAmM ripristinando il testo della versione precedente.

III. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

La presente modifica di legge non figura dalle linee direttive e non ha nessuna conseguenza sul piano finanziario.

Anche i Comuni e gli altri datori di lavoro del settore pubblico beneficerebbero dello snellimento della procedura di assunzione o di nomina poiché l'articolo 89 LPAmM è applicabile a questi enti.

IV. CONCLUSIONI

Visto quanto precede, il Consiglio di Stato invita il Gran Consiglio ad approvare il disegno di legge proposto nel messaggio.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Claudio Zali

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

Legge
sulla procedura amministrativa
(LPAm)
modifica del

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8239 del 15 febbraio 2023,

decreta:

I

La legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAm) è modificata come segue:

Art. 89 cpv. 1

¹Se il Tribunale cantonale amministrativo giudica l'assunzione o la nomina di un dipendente illegittima, esso lo accerta nella propria sentenza.

II

¹La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

²Il Consiglio di Stato ne stabilisce l'entrata in vigore.