

Raoul Ghisletta, Via Besso 59, 6900 Lugano (rappresentante dei ricorrenti)
 Marco Jermini, Via Zurigo 13, 6900 Lugano
 Sergej Roic, Via Coremmo 13, 6900 Lugano

**Lodevole Consiglio di Stato
 Servizio ricorsi
 Residenza governativa
 6501 Bellinzona**

Lugano, 10 dicembre 2018

Ricorso contro la Revisione del Regolamento Organico dei Dipendenti della Città di Lugano, approvata dal Consiglio comunale di Lugano in data 12.11.2018

Gentili signore,
 egregi signori,

nel termine di 30 giorni, in qualità di cittadini domiciliati nel Comune di Lugano, inoltriamo ricorso contro la seguente decisione del Consiglio comunale di Lugano del 12 novembre 2018, pubblicata sull'albo comunale (v. allegato 1):

MMN. 9747 Revisione del Regolamento Organico dei Dipendenti della Città di Lugano (ROD)

- 1. La revisione del Regolamento Organico dei Dipendenti della Città di Lugano (ROD) è approvato con le modifiche decise seduta stante dal Legislativo.*
- 2. Il Municipio è incaricato del seguito della procedura.*
- 3. La mozione no. 3931 del 27 novembre 2017, degli On.li Simona Buri (PS), Carlo Zoppi (PS), Demis Fumasoli (PS), Nicola Schoenenberger (Verdi), Michaela Lupi (Verdi), Sara Beretta-Piccoli (PPD), Giovanni Albertini (PPD), Morena Ferrari Gamba (PLR), Rupen Nacaroglu (PLR), Luisa Aliprandi (LEGA), Andrea Sanvido (LEGA) e Alain Bühler (UDC), dal titolo "Un adeguato congedo di paternità, non è chiedere troppo!" è da considerarsi evasa.*
(Il Regolamento rimane depositato per visione presso la Cancelleria Comunale durante il periodo d'esposizione della presente pubblicazione)

Alleghiamo la Revisione del Regolamento Organico dei Dipendenti della Città di Lugano (ROD) approvata dal Consiglio comunale di Lugano il 12 novembre 2018 e depositata presso la Cancelleria Comunale (allegato 2).

Il presente ricorso verte unicamente sull'art. 15a del Regolamento Organico dei Dipendenti della Città di Lugano (ROD), articolo votato a maggioranza dal Consiglio comunale di Lugano il 12 novembre 2018.

1. Fatti

Il Consiglio comunale di Lugano nella seduta del 12 novembre 2018 ha approvato due articoli relativi ai requisiti per i candidati alla nomina nel Regolamento Organico dei Dipendenti della Città di Lugano (ROD): gli articoli 5 e 15a. L'articolo 5 relativo ai requisiti è a nostro avviso conforme al diritto superiore, mentre l'art. 15a relativo alla parità dei requisiti non lo è.

Requisiti Art. 5

1. I candidati alla nomina devono adempiere ai seguenti requisiti:

- a. cittadinanza svizzera, riservata l'applicazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE (ALC);*
- b. condotta ineccepibile e documentata;*
- c. idoneità psicofisica alla funzione;*
- d. formazione, preparazione e attitudini idonee alla funzione da occupare (mansionario).*

2. Abrogato

3. In presenza di candidati con requisiti equivalenti, il domicilio a Lugano e la conoscenza delle lingue nazionali, del territorio, della cultura e delle istituzioni possono essere valutati quali titolo preferenziale per la nomina.

4. Il Municipio designa, mediante ordinanza, le funzioni legate all'esercizio della pubblica potestà e destinate a tutelare gli interessi generali del Comune o di altre collettività pubbliche che possono essere occupate soltanto da persone di nazionalità svizzera.

Commento del messaggio municipale 9747

Cpv. 1 lett. a: il requisito della nazionalità svizzera non è compatibile in termini assoluti con l'Accordo con l'Unione Europea sulla libera circolazione delle persone; la lett. a deve quindi essere adeguata. La libera circolazione delle persone riguarda infatti l'ente pubblico non solo come legislatore, ma anche come datore di lavoro, e i pubblici funzionari sono considerati alla stregua di lavoratori salariati dipendenti. L'adeguamento, che trova il suo fondamento nell'art. 2 ALC, riserva il principio generale secondo il quale la nazionalità non può costituire elemento discriminante, salvo alcune eccezioni, nella stipulazione di rapporti d'impiego pubblici (e privati); la parità di trattamento rappresenta infatti un principio fondamentale del diritto comunitario, sancito esplicitamente dall'art. 9, allegato I ALC. Per quanto concerne gli stranieri, il concetto di non discriminazione nell'accesso ad un pubblico impiego è logicamente esteso ai soli cittadini di Stati esteri membri dell'UE ai quali l'ALC è applicabile (Segreteria di Stato della migrazione SEM, Libera circolazione delle persone Svizzera – UE/AELS, www.sem.admin.ch).

Cpv. 1 lett. b: la terminologia è stata semplificata per permettere di valutare la documentazione da produrre in base alla funzione.

Cpv. 1 lett. c: viene introdotto il riferimento allo stato psichico del candidato.

Cpv. 1 lett. d: viene introdotto il requisito relativo alla preparazione del candidato.

Cpv. 2: se ne propone l'abrogazione, essendo il concetto già contemplato nello specifico capitolato di concorso.

Cpv. 3: il requisito dell'attinenza di Lugano, ormai desueto, viene abbandonato.

Rimane per contro la facoltà di tenere conto - quale titolo preferenziale per la nomina - del domicilio a Lugano

*I nuovi capoversi 3 e 4 – mutuati dagli art. 3 cpv. 3 e 8 cpv. 2 LORD - consentono comunque di “mirare” la scelta dell'autorità di nomina. Innanzitutto, viene proposto come criterio generale, quale titolo preferenziale, la conoscenza delle lingue nazionali, del territorio e delle istituzioni del nostro Paese, spesso necessaria se non addirittura imprescindibile per l'esercizio di parecchie funzioni pubbliche. In secondo luogo, viene delegata al Municipio la competenza di stabilire le funzioni che possono essere occupate soltanto da cittadini svizzeri in virtù dell'art. 10, allegato I, dell'accordo con l'UE: rientrano in particolare nel novero dei posti che possono essere riservati ai cittadini nazionali gli impieghi pubblici in cui si procede all'elaborazione di atti giuridici, alla loro esecuzione o al controllo della loro applicazione (Alvaro Borghi, *La libre circulation des personnes entre la Suisse e l'UE*, 2010, ad art. 4 ALC, n. 181 segg., 195-197; messaggio 22 febbraio 2011, n. 6463, del Consiglio di Stato, pag. 8).*

Il seguente articolo 15a ROD per contro non è contenuto nel messaggio municipale 9747, ma è stato inserito a maggioranza dalla Commissione speciale nominata dal Consiglio comunale per l'esame del MMN 9747 ed è stato approvato a maggioranza dal Consiglio comunale.

Parità di requisiti Art. 15a

- 1 Nelle assunzioni a titolo di nomina e di incarico, in presenza di candidati con requisiti equivalenti è data la precedenza a quelli di cittadinanza svizzera, ai domiciliati con permesso C e ai dimoranti con permesso B.*
- 2 Per la nomina, se vi sono più candidati che rispondono alle condizioni indicate al cpv. 1, vale inoltre quanto previsto dall'art. 5 cpv. 3.*

2. In diritto

Contrariamente al nuovo art. 5 cpv. 3 ROD, l'art. 15a cpv. 1 ROD non si riferisce al domicilio quale nozione civile, che può essere adempiuta da tutte le persone, indipendentemente dal tipo di permesso secondo la legislazione degli stranieri. Il domicilio di una persona è nel luogo dove essa dimora con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente, sia essa cittadina svizzera oppure straniera titolare di permesso B, C, F o N. L'art. 15a ROD introduce cioè un concetto completamente nuovo, estraneo ai regolamenti dei dipendenti e al diritto dell'impiego, pubblico o privato che sia,

affidente invece alla legislazione sull'entrata e il soggiorno degli stranieri, che è di competenza federale e non comunale.

In questo senso l'art. 15a ROD del Comune di Lugano non è certamente conforme all'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'Unione europea (ALC), obiettivo che invece il Municipio si era posto elaborando il nuovo art. 5 ROD.

Inoltre l'art. 15a ROD è in contrasto anche con la legge federale sugli stranieri (LStr). Secondo l'art. 21 LStr infatti sono considerati lavoratori indigeni non solamente i cittadini svizzeri, i titolari di un permesso di domicilio (C) e i titolari di un permesso di dimora (B) autorizzati a esercitare un'attività lucrativa, ma anche le persone ammesse provvisoriamente (F) e le persone alle quali è stata concessa protezione provvisoria e che sono titolari di un permesso per l'esercizio di un'attività lucrativa. L'art. 15a ROD stabilisce una priorità tra stranieri a dipendenza del tipo di permesso (con autorizzazione ad esercitare un'attività lucrativa), che è in contrasto con l'art. 21 LStr.

L'art. 15a ROD è in contrasto anche con l'art. 53 LStr, Promozione dell'integrazione, che impone non solamente a Confederazione e Cantoni, ma anche ai Comuni, di tenere conto delle esigenze dell'integrazione e di creare condizioni quadro favorevoli alla parità di opportunità e alla partecipazione della popolazione straniera alla vita pubblica. Gli enti pubblici sono tenuti a incoraggiare non solamente l'apprendimento della lingua, ma anche l'avanzamento professionale, nonché tutto quanto è in grado di facilitare la comprensione reciproca della popolazione svizzera e straniera e la loro convivenza. Che l'integrazione non riguardi solo i titolari di permessi di domicilio e di dimora è esplicitato al cpv. 6, che prevede esplicitamente che le autorità cantonali di aiuto sociale annunciano al servizio pubblico di collocamento i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente che non hanno un impiego.

Aggiungiamo che l'art. 15a ROD viola anche l'art. 3 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati, che sancisce un divieto di discriminazione per i rifugiati (questi ultimi possono anche essere titolari di permesso F) e l'art. 17 cpv. 1 della Convenzione, che sancisce che gli Stati Contraenti concederanno ai rifugiati residenti regolarmente sul loro territorio il trattamento più favorevole, concesso nelle stesse circostanze ai cittadini di uno Stato estero, per ciò che concerne l'esercizio di un'attività professionale dipendente. Trattare quindi i rifugiati ammessi provvisoriamente (permesso F) diversamente dagli altri stranieri viola questa Convenzione.

Infine l'art. 15a ROD viola l'art. 8 cpv. 1 e 2 della Costituzione federale.

Conclusione

Con l'approvazione dell'art. 15a ROD il Consiglio comunale di Lugano si arroga una competenza che non gli compete e legifera in contrasto con la legislazione svizzera e internazionale.

Mentre nella possibilità data al Municipio nelle assunzioni di preferire i domiciliati in base al nuovo art. 5 ROD vediamo un interesse legato alla comunità territoriale amministrata dall'ente pubblico, questo non è il caso per la discriminazione introdotto dal nuovo art. 15a ROD nei confronti delle persone domiciliate a Lugano con permessi F o N.

Aggiungiamo che l'immagine nazionale e internazionale della Città di Lugano viene offuscata dall'adozione del nuovo art. 15a ROD: l'approvazione da parte della maggioranza del Consiglio comunale di Lugano è avvenuta per futili motivi di propaganda populista e xenofoba, rispettivamente per pusillanimità nel non contrastare tale propaganda. E questa approvazione è avvenuta malgrado la contemporanea adozione del nuovo articolo 5 cpv. 3 ROD, che di fatto garantisce già da parte del Municipio l'assunzione di persone domiciliate a Lugano con i giusti requisiti in ogni circostanza ragionevole. E come spesso accade, "il troppo storpia".

Infine riteniamo che il nuovo art. 15a obbligherà il Municipio di Lugano, nella procedura di assunzione dei propri dipendenti, ad agire in modo discriminatorio e contrario alla legislazione superiore nelle procedure di nomina, esponendosi pertanto all'illegalità e a ricorsi che rallenteranno il buon funzionamento del Comune.

In conclusione chiediamo pertanto al lodevole Consiglio di Stato di decidere:

- 1. Il ricorso è accolto.**
- 2. L'art. 15a ROD non è conforme al diritto superiore e di conseguenza viene stralciato.**
- 3. Costi e ripetibili protestati**

Con ossequio

Raoul Ghisletta

Marco Jermini

(che conferisce procura al signor Raoul Ghisletta nell'ambito del presente ricorso)

Sergej Roic

(che conferisce procura al signor Raoul Ghisletta nell'ambito del presente ricorso)

Allegati

Allegato 1: Decisioni del Consiglio comunale di Lugano del 12 novembre 2018, pubblicate sull'albo comunale

Allegato 2: Revisione del Regolamento Organico dei Dipendenti della Città di Lugano (ROD) approvata dal Consiglio comunale di Lugano il 12 novembre 2018.