

Repubblica e Cantone Ticino

Il Consiglio di Stato

statuendo sul ricorso 10 dicembre 2018 dei signori **Raoul Ghisletta, Marco Jermini e Sergej Roic**, Lugano (tutti rappr. dal signor Raoul Ghisletta, Lugano), contro la decisione 12/15 novembre 2018 del Consiglio comunale di Lugano che, nell'ambito dell'approvazione della revisione del Regolamento Organico dei Dipendenti (ROD - MM no. 9747), ha accolto l'introduzione del nuovo art. 15a ROD;

viste le separate risposte 24 gennaio 2019 del Comune di Lugano (rappr. dal Municipio) e della signora Maruska Ortelli, allora Presidente del Consiglio comunale di Lugano;

letti ed esaminati gli atti;

ritenuto,

IN FATTO:

- A. In data 10 giugno 2016, i consiglieri comunali di Lugano Andrea Sanvido e Lukas Bernasconi hanno presentato una mozione generica postulante l'emanazione da parte del Municipio di una direttiva, simile a quella fatta nel Canton Ginevra, affinché nella ricerca di personale di un ente/associazione sussidiato dal Comune, nelle società partecipate dal Comune o fondazioni fosse fatta innanzitutto una ricerca tramite l'Ufficio di collocamento, come pure l'inserimento nel Regolamento Organico dei Dipendenti (in seguito ROD) di un articolo affinché fosse garantita la preferenza per i propri impieghi a personale di cittadinanza svizzera o domiciliati con permesso C (cfr. copia testo mozione generica no. 3860 agli atti).
- B. Pendente l'esame commissionale della mozione, in data 14 settembre 2017, il Municipio di Lugano ha licenziato il MM no. 9747 relativo alla revisione del Regolamento Organico dei Dipendenti della Città (ROD), MM demandato per esame ad una Commissione speciale appositamente designata dal legislativo comunale, comprensivo -tra l'altro- della proposta di modifica dell'art. 5, in particolare del suo cpv. 3, volta ad introdurre la possibilità di preferire, a parità di requisiti, candidati con domicilio a Lugano e/o con conoscenza delle lingue nazionali.
- Un ulteriore capoverso specificava inoltre, in conformità con l'art. 10, allegato 1 dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC), che il

Municipio avrebbe dovuto designare le funzioni legate all'esercizio della pubblica potestà e destinate a tutelare gli interessi generali del Comune e di altre collettività che possono essere occupate solo da cittadini svizzeri (cfr. copia MM agli atti).

- C. Con rapporto del 5 ottobre 2017, la Commissione delle petizioni del Consiglio comunale di Lugano ha proposto di accogliere parzialmente la mozione.

Rispetto alla proposta dei mozionanti, essa ha però chiesto di includere nel nuovo articolo del ROD, tra le persone che, a parità di requisiti, avrebbero dovuto avere la preferenza nelle assunzioni, anche i titolari di un permesso B (cfr. copia rapporto commissionale agli atti).

- D. Preso atto del contenuto del suddetto rapporto commissionale, il 30 maggio 2018 il Municipio di Lugano ha formulato le proprie osservazioni in merito alla citata mozione.

Richiamando la tematica della compatibilità della proposta con l'ALC, esso ha innanzitutto ricordato quanto già proposto nell'ambito della revisione del ROD.

Sulla base poi di altre considerazioni e soprattutto della prassi vigente già da diversi anni intesa comunque a favorire l'assunzione di svizzeri, domiciliati e dimoranti, confermata dai dati statistici sul personale, l'autorità comunale ha invitato l'organo legislativo a respingere la mozione (cfr. copia osservazioni municipali agli atti).

- E. Chiamato quindi ad esprimersi sulla mozione no. 3860, nel corso della seduta del 1 ottobre 2018, il Consiglio comunale di Lugano ha aderito (38 voti favorevoli, 11 contrari e 5 astenuti – presenti al momento del voto 54 consiglieri su 60) a quanto proposto dalla Commissione delle petizioni, adottando di conseguenza la seguente risoluzione (cfr. copia estratto verbale risoluzioni seduta agli atti):

1. *La mozione è parzialmente accolta.*
2. *Il Municipio emana una direttiva simile a quella fatta dal Canton Ginevra affinché nella ricerca di personale di un ente/associazione sussidiata dal Comune, nelle società partecipate dal Comune o fondazioni venga innanzitutto fatta una ricerca tramite l'Ufficio di collocamento.*
3. *Il Municipio inserisce nel Regolamento Organico dei Dipendenti un articolo affinché, a parità di requisiti dei candidati, per i propri impieghi prevalga l'assunzione di personale di cittadinanza svizzera, o di domiciliati con permesso C, o di dimoranti con permesso B.*
4. *Si incarica il Municipio di dare seguito alla mozione.*

- F. Preso atto di quanto deciso dal legislativo comunale, in data 18 ottobre 2018, il Municipio di Lugano ha quindi proposto alla Commissione speciale incaricata dell'esame del progetto di revisione del ROD, di implementare quanto prospettato dal secondo punto del dispositivo di risoluzione della citata mozione, al fine di evitare di dovere modificare nuovamente il ROD in tempi brevi.

In sostanza, l'autorità comunale ha proposto di introdurre nel ROD un nuovo capitolo 2bis "Disposizione comune per nomine e incarichi", contenente l'art. 15a, aderente al dispositivo approvato dal legislativo, del seguente tenore (cfr. copia proposta municipale agli atti):

Art. 15a: Parità di requisiti

1. *Nelle assunzioni a titolo di nomina o 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.*

Il testo del nuovo art. 15a ROD così formulato dal Municipio è stato fatto proprio dalla Commissione speciale che lo ha integrato quale emendamento nel suo rapporto del 23 ottobre 2018 sul MM no. 9747 (cfr. copia rapporto commissionale agli atti).

- G. Riunito in seduta 12 novembre 2018, il Consiglio comunale di Lugano ha quindi proceduto -tra l'altro- all'esame del MM no. 9747.

Nell'ambito della discussione sul citato nuovo art. 15a ROD, il consigliere comunale Raoul Ghisletta è intervenuto per segnalare che il gruppo PS avrebbe votato contro il disposto poiché lo stesso non rispetterebbe il diritto superiore, preannunciando un possibile ricorso.

Messo ai voti, l'emendamento commissionale è stato approvato a maggioranza, con 39 voti favorevoli, 9 contrari e 3 astenuti (cfr. copia estratto verbale discussioni seduta agli atti).

In votazione finale, la revisione del ROD è quindi stata approvata nel suo complesso, con le modifiche decise seduta stante dal legislativo (cfr. copia estratto verbale risoluzioni agli atti).

In applicazione dell'art. 74 cpv. 1 LOC, tutte le risoluzioni adottate nel corso della seduta sono state oggetto di regolare pubblicazione agli albi comunali, con effetto a decorrere dal 15 novembre 2018 (cfr. copia avviso pubblicazione risoluzioni agli atti).

- H. Contro la decisione summenzionata, con particolare riferimento al nuovo art. 15a ROD così come approvato, si sono aggravati davanti a questo Consiglio, con il ricorso citato in ingresso, i signori Raoul Ghisletta, Marco Jermini e Sergej Roic, postulandone l'annullamento poiché ritenuto non conforme al diritto superiore.

A giudizio dei ricorrenti, l'avversato disposto, contrariamente al nuovo art 5 cpv. 3 ROD, non si riferisce al domicilio quale nozione civile che può essere adempiuto da tutte le persone, indipendentemente dal tipo di permesso secondo la legislazione sugli stranieri, ma introduce un nuovo concetto, estraneo ai regolamenti dei dipendenti e al diritto dell'impiego, pubblico o privato che sia, afferente invece alla legislazione sull'entrata e il soggiorno degli stranieri, che è invece di competenza federale e non comunale.

In questo senso, a loro giudizio, l'art. 15a ROD non è quindi 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 cpv. 3 ROD.

Gli insorgenti ritengono poi che il nuovo disposto del ROD sia in contrasto anche con l'art. 21 LStr, poiché stabilisce una priorità tra stranieri a dipendenza del tipo di permesso (con autorizzazione ad esercitare un'attività lucrativa), con l'art. 53 LStr, con particolare riferimento al suo cpv. 5, poiché l'integrazione della popolazione straniera in abito professionale non riguarda solo i titolari di permessi di domicilio e di dimora, rispettivamente degli art. 3 e 17 cpv. 1 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati, poiché la prima disposizione sancisce un divieto di discriminazione degli stessi (questi ultimi possono anche essere titolari di un permesso F) e la seconda sancisce invece 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.

Non da ultimo essi sollevano anche una violazione dell'art. 8 cpv. 1 e 2 Cost.

Mantenere in vigore l'avversato disposto del ROD comporterebbe pertanto, a loro giudizio, l'obbligo per il Municipio di Lugano, nella procedura di assunzione dei propri dipendenti, ad agire in modo discriminatorio e contrario alla legislazione superiore, esponendosi così all'illegalità e a possibili ricorsi che rallenterebbero il buon funzionamento del Comune.

- I. Dopo avere indicato di avere espresso il 30 maggio 2018 le sue considerazioni sulle proposte della Commissione delle petizioni relative alla mozione no. 3860 e successivamente di avere dato seguito a quanto deciso dal legislativo comunale sulla medesima mozione, proponendo una norma e un iter che ne consentissero l'adozione in tempi brevi, vista la revisione in corso del ROD, nel suo allegato di risposta del 24 gennaio 2019, il Comune di Lugano ha precisato di non volersi pronunciare sulla conformità al diritto superiore dell'art. 15a ROD, rimettendosi pertanto al giudizio del Consiglio di Stato.
- L. Con atto disposta del 24 gennaio 2019, la signora Maruska Ortelli, allora Presidente del Consiglio comunale di Lugano, ha invece postulato la reiezione del gravame.

La signora Ortelli richiama preliminarmente l'attenzione sul fatto che disposizioni simili a quella approvata dal legislativo comunale di Lugano sono state accolte anche dal Gran Consiglio ticinese il 21 febbraio 2018, introducendo il principio della preferenza indigena nella Legge sull'EOC, sulla Banca dello Stato del Cantone Ticino, sul turismo, sull'USI, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca, sui trasporti pubblici e sull'istituzione dell'ACR, e questo quale parziale seguito dell'implementazione dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata denominata "*Prima i nostr*", approvata dal popolo ticinese il 25

settembre 2016 e che ha introdotto, per quanto qui di rilievo, tra gli obiettivi sociali un nuovo art. 14 lett. b) nella Costituzione cantonale in vigore dal 1 aprile 2018.

A giudizio dell'allora Presidente del legislativo comunale di Lugano, l'interpretazione data dai ricorrenti ai disposti del ROD, così come voluti dalla maggioranza del Consiglio comunale, non è corretta, poiché il principio introdotto con l'approvazione della mozione e del nuovo art. 15a è quello di volere preferire l'assunzione di personale con un forte legame con il territorio locale, di cittadinanza svizzera o residente del nostro contesto da un tempo sufficientemente lungo per potere lavorare quale rappresentante di un Ente pubblico.

Questo perché svolgere una professione a favore dell'amministrazione pubblica presuppone un legame particolare con il territorio e con il Paese di cui tale amministrazione è parte, ciò che porta una persona ad identificarsi con il soggetto pubblico che rappresenta nell'espletare la propria attività professionale.

Del resto, a suo dire, anche a giudizio della Commissione federale contro il razzismo, è legale limitare a stranieri l'accesso a determinati posti di lavoro, se l'attività richiede un legame particolare con la Svizzera.

A suo giudizio, è questo il caso dello svolgimento di una professione a favore dell'amministrazione pubblica, quale è quella comunale.

considerato,

IN DIRITTO:

1. La competenza decisionale di questo Consiglio a dirimere la vertenza risulta dall'art. 208 cpv. 1 LOC.

Pacifica è la legittimazione attiva dei ricorrenti, cittadini di Lugano, in applicazione dell'art. 209 lett. a) LOC.

Il ricorso, interposto nei termini di legge (art. 213 cpv. 2 LOC e 68 cpv. 1 LPAm), è ricevibile in ordine e può essere evaso sulla base degli elementi acquisiti all'incarto, senza necessità di dovere procedere a ulteriori atti istruttori (art. 25 LPAm).

2. Entrando nel merito della vertenza ed analizzando le censure sollevate dai ricorrenti, i quali ritengono che l'art. 15a ROD di Lugano, così come adottato dal legislativo comunale, introduce un concetto nuovo, estraneo ai regolamenti dei dipendenti e al diritto dell'impiego, che sarebbe in contrasto con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'Unione europea (ALC), con la Legge federale sugli stranieri (LStr), nonché con la Convenzione sullo statuto dei rifugiati e con il principi della parità di trattamento (art. 8 Cost. fed.), poiché pone delle differenziazioni e quindi delle discriminazioni tra i domiciliati, titolari di permessi F o N, e i cittadini svizzeri o i titolari di permessi B o C, dopo attento esame di tutta la documentazione agli atti, questo Consiglio rileva quanto segue.

In data 25 settembre 2016, il Popolo ticinese ha approvato in votazione l'iniziativa popolare costituzionale denominata "*Prima i nostri*", introducendo in particolare nella Costituzione cantonale (Cost/TI) tra gli obiettivi sociali un nuovo art. 14 cpv. 1 lett. b) secondo cui il Cantone provvede affinché "*sul mercato del lavoro venga privilegiato a pari qualifiche professionali chi vive sul suo territorio per rapporto a chi proviene dall'estero (attuazione del principio di preferenza agli Svizzeri)*".

Ottenuta la necessaria garanzia federale (art. 51 cpv. 2 Cost.), detta norma è entrata in vigore il 1 aprile 2018 (cfr. BU 11/2018).

Dopo tale approvazione popolare, dando seguito a diversi atti parlamentari, il 21 febbraio 2018, il Gran Consiglio ticinese ha poi introdotto il principio della preferenza indigena nella Legge sull'EOC del 19 dicembre 2000 (art. 8 cpv. 2), nella Legge sulla Banca dello Stato del Cantone Ticino del 25 ottobre 1988 (art. 10a), nella Legge sul turismo del 25 giugno 2014 (art. 6 cpv. 6 e 9 cpv. 3), nella Legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca del 3 ottobre 1995 (art. 10a cpv. 3 e 16 cpv. 5), nella Legge sui trasporti pubblici del 6 dicembre 1994 (art. 27 cpv. 5) e nella Legge concernente l'istituzione dell'Azienda cantonale dei rifiuti del 24 marzo 2004 (art. 6 cpv. 2), stabilendo in sostanza che nell'assunzione del proprio personale questi enti avrebbero dovuto dare la preferenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro e tenendo in debita considerazione candidature di chi si trova in disoccupazione o al beneficio dell'assistenza (cfr. a questo proposito F.U. no. 016/2018 del 23 febbraio 2018).

Come ben osservato anche dalla Commissione della gestione e delle finanze sui Messaggi no. 7355, 7356, 7359, 7360, 7365, 7366 e 7367 dell'11 luglio 2017 del Consiglio di Stato e relativi dipartimenti concernenti le predette iniziative parlamentari, i problemi principali legati alle nuove norme cantonali potrebbero sorgere a causa delle prescrizioni federali relative al contratto di lavoro e alla protezione dei lavoratori (art. 110 e 122 Cost., Legge sul lavoro del 13 marzo 1967 e Legge sui lavoratori distaccati dell'8 ottobre 1999), nonché all'esiguo margine di manovra concesso ai Cantoni dal diritto in materia di stranieri, dovuto in particolare alla legislazione di esecuzione dell'art. 121a Cost sulla regolamentazione dell'immigrazione, ma soprattutto il ridotto margine di manovra derivante dal diritto internazionale imposto dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone sottoscritto con l'UE (in particolare dagli art. 2, 4, 5, 7 lett. a) ed e) ALCP e dagli art. 5, 9 10, 15 e 17 del suo Allegato 1), nonché dalla Convenzione conclusa con l'AELS (in particolare gli art. 2 e 7 dell'Allegato K e 5, 9 e 9 dell'Allegato K – Appendice I).

3. Detto questo, per quanto attiene agli art. 2 ALCP e 2 dell'Allegato K della Convenzione AELS, va osservato che essi sanciscono un chiaro divieto di discriminazione fondato sulla nazionalità, nei confronti dei cittadini di uno Stato contraente (ALCP), rispettivamente di quelle persone provenienti da

uno Stato membro (Convenzione AELS), tra i quali figurano i lavoratori frontalieri (art. 7 dell'Allegato 1 ALCP).

Il principio di non discriminazione è direttamente applicabile; ciò significa che esso non necessita di essere ulteriormente concretizzato in una norma specifica e s'impone su eventuali norme nazionali dal carattere discriminatorio.

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia europea, il principio della non discriminazione non vieta soltanto quelle discriminazioni basate direttamente sulla nazionalità (cosiddette "dirette"), ma esclude anche quelle discriminazioni "indirette", vale a dire quelle forme dissimulate di discriminazione che attraverso l'applicazione di altri criteri di distinzione apparentemente neutri (ad esempio il domicilio o la residenza) conducono, di fatto, allo stesso risultato di una discriminazione diretta.

In questo senso devono essere considerate in particolare come "indirettamente discriminatorie" quelle condizioni o quei criteri contemplati dal diritto nazionale che, sebbene applicabili indistintamente dalla nazionalità, influenzano soprattutto la categoria dei lavoratori migranti.

Stessa cosa dicasi per quelle condizioni o quei criteri che possono essere più facilmente soddisfatti dai lavoratori nazionali rispetto ai migranti.

Diverso è invece il caso se queste disposizioni sono giustificate da considerazioni oggettive, indipendenti dalla nazionalità dei lavoratori e se proporzionate all'obiettivo perseguito dal diritto nazionale (cfr. CJCE, decisione O'Flynn del 23 maggio 1996, aff. C-237/94, par. 19).

4. A quanto sopra deve poi essere aggiunto che anche il diritto costituzionale svizzero, all'art. 8 cpv. 2 Cost. sull'uguaglianza giuridica stabilisce che *"nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche"* (lista non esaustiva).

Secondo giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 126 II 337, confermata da DTF 129 I 217), vi è discriminazione ai sensi dell'art. 8 cpv. 2 Cost. quando una persona è trattata in maniera diversa dalle altre, a causa della sua appartenenza a un gruppo particolare che, per ragioni storiche o legate all'attuale contesto sociale, diviene vittima di esclusione o di denigrazione.

Di regola, vi è discriminazione quando una persona che si trova in una situazione simile ad un'altra, diventa oggetto di un trattamento diverso qualificato, avente quale obiettivo o effetto quello di sfavorirla, sulla base di un criterio distintivo che verte su di elemento essenziale inerente alla sua identità e che non può -se non difficilmente- essere modificato (DTF 138 I 213).

Dal profilo giuridico, il principio della non discriminazione impone che qualsiasi trattamento diverso sottostia a un obbligo di motivazione particolarmente rigoroso (DTF 129 I 223).

Lo stesso non impedisce tuttavia in maniera assoluta eventuali distinzioni basate su uno dei criteri elencati all'art. 8 cpv. 2 Cost., ma deve piuttosto generare un "sospetto di distinzione inammissibile"; ciò significa che

eventuali disuguaglianze derivanti da una distinzione fondata su tali criteri devono fondarsi su di una particolare giustificazione (cfr. Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. II, ed. Berna 2013, pag. 504-505; DTF 137 V 334; DTF 135 I 49).

Oltre quelle "dirette", anche la norma costituzionale vieta quelle discriminazioni cosiddette "indirette", che si verificano quando una norma, che a priori non sembrerebbe svantaggiare una categoria di persone particolarmente protette contro una discriminazione, è in grado di arrecare un pregiudizio particolarmente pesante alle persone appartenenti a questa categoria, senza che ciò sia giustificato da motivi oggettivi (cfr. Auer/Malinverni, Hottelier, op. cit., Vol. II, pag. 515; DTF 138 I 205; DAT 129 I 217).

5. Detto questo, non deve però essere dimenticato che la libertà di accesso al mercato del lavoro non è tuttavia illimitata.

Infatti, l'art. 5 cpv. 1 dell'Allegato 1 ALCP prevede che *"i diritti conferiti dalle disposizioni del presente Accordo possono essere limitati soltanto da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica"* (per i cittadini provenienti da un Paese AELS vedi l'art. 5 dell'Allegato K AELS).

La Corte di giustizia europea riconosce inoltre come legittime quelle discriminazioni fondate su motivi imperativi d'interesse generale, che ossequiano il principio della proporzionalità (cfr. CJCE, decisione Ramrath del 20 maggio 1992, aff. C-106/91).

La stessa Corte ha invece escluso che degli interessi di natura meramente economica possano rappresentare un sufficiente motivo d'interesse generale (cfr. CJCE, decisione Bond van Adverteerders del 26 aprile 1988, aff. 352/85).

Anche l'art. 10 dell'Allegato 1 ALCP limita l'accesso al modo del lavoro nel settore della pubblica amministrazione.

La norma prevede, infatti, che *"al cittadino di una parte contraente che esercita un'attività dipendente può essere rifiutato il diritto di occupare, presso la pubblica amministrazione, un posto legato all'esercizio della pubblica potestà e destinato a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre collettività pubbliche"*.

Riguardo all'attività legata alla pubblica potestà e destinata a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre collettività, la Corte europea, in una sentenza del 1996, aveva in particolare stabilito che *"la généralité des emplois dans les secteurs de la recherche, de la santé, des transports terrestres, des postes et télécommunications, ainsi que dans les services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité, sont éloignés des activités spécifiques de l'administration publique, parce qu'ils ne comportent pas une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique, ni aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques"* (cfr. CJCE, decisione Commission c. Luxembourg del 2 luglio 1996, aff. C-473/93).

Rientrano invece nel novero di quegli impegni che possono essere riservati ai cittadini nazionali, quelle funzioni spiccatamente istituzionali dell'esercito, della polizia, della magistratura, dell'amministrazione fiscale e della diplomazia, nonché gli impieghi pubblici in cui si procede all'elaborazione di atti giuridici, alla loro esecuzione e al controllo della loro applicazione.

Per quanto concerne la Svizzera, il Tribunale federale ha ritenuto di doversi allineare alla giurisprudenza della Corte europea (DTF 131 V 390; DTF 131 I 209).

6. Giunti a questo punto, va quindi rilevato che, contrariamente a quanto stabilito dall'art. 15a ROD di Lugano, con le modifiche legislative approvate il 21 febbraio 2018, il legislatore cantonale non ha inteso impedire l'accesso, da parte di persone non svizzere, a determinate funzioni, ma unicamente fissare, quale principio generale d'assunzione, il principio della preferenza ai residenti a parità di qualifiche.

Trattasi pertanto di misure, quelle cantonali, che non rientrano nell'ambito dell'art. 10 Allegato 1 ALCP.

Inoltre, tutte le menzionate nuove normative cantonali non tentano di introdurre un trattamento privilegiato in relazione alla cittadinanza, ma si limitano a favorire, a parità di qualifiche professionali, i cittadini residenti nel Cantone, e questo al fine di ridurre il tasso di disoccupazione locale (cfr. a questo proposito il Rapporto finale del 5 aprile 2017 della Commissione speciale per l'attuazione dell'iniziativa popolare costituzionale "*Prima i nostri*").

Ora, alla luce di quanto sopra, questo Consiglio ha maturato il convincimento che quanto stabilito dall'art. 15a ROD, così come approvato dal Consiglio comunale di Lugano nel corso della seduta del 12 novembre 2018, si pone in contrasto con il diritto federale superiore, fissando quale criterio preferenziale nelle assunzioni a titolo di nomina e di incarico, a parità di requisiti equivalenti, quello della precedenza ai candidati con cittadinanza svizzera, ai domiciliati con permesso C e ai dimoranti con permesso B.

Questo perché, come peraltro ben rilevato anche dai ricorrenti, introduce un concetto completamente nuovo, estraneo al dritto dell'impiego, afferente alla legislazione sull'entrata e il soggiorno di stranieri, che è di competenza federale e non comunale.

Il tutto senza dimenticare che, invece, con la modifica dell'art. 5 ROD, approvata nella stessa seduta, il legislativo comunale di Lugano ha introdotto ai cpv. 3 e 4, mutati dagli art. 3 cpv. 3 e 8 cpv. 2 LORD, la possibilità per il Comune di "mirare" la scelta dei suoi dipendenti.

Innanzitutto introducendo 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, è stata delegata al Municipio la competenza di stabilire le funzioni che possono essere occupate soltanto da cittadini svizzeri in virtù dell'art. 10 Allegato 1 ALCP (cfr. su quest'ultimo aspetto il MM no.9747 del 14 settembre 2017 relativo alla revisione del ROD della Città di Lugano).

Ne consegue pertanto che, così come adottato, l'15a ROD di Lugano si pone in contrasto con il diritto superiore e non può pertanto essere confermato.

7. Visto quanto sopra, il ricorso dei signori Raoul Ghisletta, Marco Jermini e Sergej Roic deve essere accolto, con conseguente annullamento della decisione 12/15 novembre 2018 del Consiglio comunale di Lugano relativa all'approvazione del nuovo art. 15a ROD.

Non si preleva la tassa di giustizia (art. 47 LPAmM).

Non si assegnano indennità a titolo di ripetibili (art. 49 LPAmM).

PER QUESTI MOTIVI:

visti la LOC, la Cost, la Cost/TI, l'ALCP, la Convenzione AELS, il ROD della Città di Lugano, la LPAmM, la giurisprudenza vigente in materia e ogni altra norma in concreto applicabile;

su proposta del Servizio dei ricorsi,

DECIDE:

1. **Il ricorso è accolto.**

§ Di conseguenza è annullata la decisione 12/15 novembre 2018 del Consiglio comunale di Lugano che, nell'ambito dell'approvazione della revisione del ROD, ha accolto l'introduzione del nuovo art. 15a ROD.

2. Non si preleva la tassa di giustizia.
Non si assegnano indennità a titolo di ripetibili.

3. Contro la presente decisione è data facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, Lugano, nel termine di 30 giorni dalla notifica.

4. Intimazione: (Invio per raccomandata)

- al Municipio del Comune di Lugano, 6900 Lugano;
- al Presidente del Consiglio comunale del Comune di Lugano, per il tramite del Municipio, 6900 Lugano.

Comunicazione: (Invio per posta A)

- ai ricorrenti, per il tramite del signor Raoul Ghisletta, via Besso 59, 6900 Lugano;

Comunicazione: (Invio per posta interna)

- al Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali (di-sel@ti.ch);
- al Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato (can-srcs@ti.ch).

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

Norman Gobbi

Il Cancelliere:

Arnoldo Coduri