

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 29/2018

Sentenza del 13 maggio 2019

Il Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Seiler, Presidente,
Zünd, Aubry Girardin, Donzallaz, Stadelmann.
Cancelliere Savoldelli.

Partecipanti al procedimento

1. A. _____ SA,
2. B. _____ SA,
3. C. _____ AG,
4. D. _____ SA,
5. E. _____ SA,
tutte patrocinate dall'avv. Stefano Rossi,
ricorrenti,

contro

Consiglio di Stato del Cantone Ticino.

Sindacato UNIA,
Organizzazione Cristiano-Sociale Ticinese,
Associazione svizzera delle piastrelle, sezione Ticino,
tutti rappresentati dal Direttore del segretariato della Commissione paritetica cantonale nel ramo della
posa delle piastrelle,
opponenti,

Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca.

Oggetto

Conferimento del carattere obbligatorio generale a livello cantonale a disposizioni del contratto
collettivo di lavoro nel ramo della posa di piastrelle e mosaici (valevole per il Cantone Ticino fino al
30 giugno 2019),

ricorso in materia di diritto pubblico contro il decreto emanato il 4 ottobre/13 dicembre 2017 dal
Consiglio di Stato del Cantone Ticino.

Fatti:

A.

L'11 febbraio 2016, l'Associazione svizzera delle piastrelle, sezione Ticino, l'Organizzazione cristiano
sociale ticinese e il Sindacato UNIA, regione Ticino, hanno chiesto al Consiglio di Stato ticinese di
conferire obbligatorietà generale a livello cantonale, fino al 30 giugno 2019, ad alcune disposizioni del
contratto collettivo di lavoro nel ramo della posa di piastrelle e mosaici. Alla domanda si sono tra
l'altro opposte la A. _____ SA, W. _____, la B. _____ SA, W. _____, la C. _____ AG,
X. _____, la D. _____ SA, Y. _____, e la E. _____ SA, Z. _____.

Il 4 ottobre 2017, il Governo cantonale ha accolto la richiesta, respingendo le opposizioni. Ottenuta
l'approvazione del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, l'Esecutivo
ticinese ha quindi provveduto a intimare il suo decreto, completandolo poi con uno scritto di data 13
dicembre 2017 contenente i motivi del rigetto delle opposizioni, ed a pubblicarlo sul foglio ufficiale del
Cantone Ticino del 15 dicembre 2017. La pubblicazione sul bollettino delle leggi del Cantone Ticino
ha invece avuto luogo il 4 maggio 2018.

B.

Con ricorso in materia di diritto pubblico del 12 gennaio 2018, la A. _____ SA, la B. _____ SA, la C. _____ AG, la D. _____ SA e la E. _____ SA hanno impugnato il decreto del Consiglio di Stato ticinese e le sue motivazioni davanti al Tribunale federale. In parallelo, sono insorte al Tribunale amministrativo ticinese, come previsto dai rimedi di diritto indicati sull'atto stesso e dall'art. 25 della legge ticinese sull'Ufficio cantonale di conciliazione e sul conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro del 14 marzo 2011 (LCLOCCL; RL/TI 842.100).

Con sentenza del 20 marzo 2018, che non è stata ulteriormente impugnata, il Tribunale amministrativo ticinese si è dichiarato incompetente a trattare il ricorso davanti ad esso interposto.

C.

Riattivata la causa dopo averla sospesa in attesa della pronuncia della Corte cantonale, e constatato che il querelato decreto era stato nel frattempo pubblicato nel bollettino ufficiale delle leggi, il 4 giugno 2018 il Tribunale federale ha respinto la domanda di conferimento dell'effetto sospensivo formulata con il ricorso.

Chiamato ad esprimersi, Il Consiglio di Stato ha chiesto il rigetto del gravame. Da parte sua, il Direttore del segretariato della Commissione paritetica cantonale nel ramo della posa delle piastrelle ha domandato: in via principale, che lo stesso sia dichiarato inammissibile; in via subordinata, che esso sia respinto. Le parti hanno poi ribadito le proprie richieste anche nelle prese di posizione successive (replica, duplica e osservazioni spontanee).

Diritto:

1.

Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione la sua competenza (art. 29 cpv. 1 LTF), rispettivamente l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 134 II 186 consid. 1 pag. 188; 133 II 249 consid. 1.1 pag. 251 con rinvii). Ciò nonostante, se non è manifesta, la dimostrazione dell'esistenza delle condizioni di ammissibilità incombe a chi insorge (art. 42 cpv. 2 LTF; DTF 133 II 353 consid. 1 pag. 356).

1.1. Il ricorso ha per oggetto il decreto del 4 ottobre 2017, con il quale il Consiglio di Stato ticinese conferisce obbligatorietà generale a livello cantonale, fino al 30 giugno 2019, ad alcune disposizioni del contratto collettivo di lavoro nel ramo della posa di piastrelle e mosaici, in base alla legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro del 28 settembre 1956 [LOCCL; RS 221.215.311]). Per giurisprudenza, questo decreto è parificato a un atto normativo cantonale (DTF 128 II 13 consid. 1 pag. 16 segg.; sentenza 2C 850/2016 del 13 novembre 2017 consid. 2.1).

1.2. Giusta l'art. 87 cpv. 1 LTF, quando non è possibile avvalersi di un rimedio giuridico cantonale, gli atti normativi cantonali sono direttamente impugnabili con ricorso in materia di diritto pubblico. Ora, l'art. 25 della legge ticinese sull'Ufficio cantonale di conciliazione e sul conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro prevede invero che contro decreti come quello in esame sia possibile il ricorso davanti al Tribunale amministrativo ticinese. Siccome quest'ultimo ha però negato l'applicabilità alla fattispecie della norma citata, con sentenza cresciuta in giudicato, mettendo concretamente in discussione il sussistere dell'esistenza di una reale possibilità di ricorso in sede cantonale, occorre rilevare che le condizioni richieste dalla giurisprudenza per una rinuncia all'esaurimento delle eventuali vie di ricorso cantonali siano in casu date (DTF 125 I 412 consid. 1c pag. 416; sentenze 2C 830/2011 del 17 dicembre 2011 consid. 3.2 e 4C 2/2011 del 17 maggio 2011 consid. 2, non pubblicato in DTF 137 III 185).

1.3. Redatta il 12 gennaio 2018, l'impugnativa è d'altra parte anche tempestiva. In effetti, è stata inoltrata addirittura prima della pubblicazione del decreto nel Bollettino ufficiale delle leggi (4 maggio 2018), determinante per il decorso del termine di cui all'art. 101 LTF (sentenza 2C 850/2016 del 13 novembre 2017 consid. 2.3). Gli aspetti evocati non ostano pertanto a un'entrata nel merito della causa. Nel seguito, occorre però ancora verificare se le ricorrenti dispongano anche della necessaria legittimazione ad insorgere, ciò che gli oppositori contestano, chiedendo di conseguenza che il gravame sia dichiarato inammissibile.

2.

2.1. In materia di controllo astratto può insorgere in forza dell'art. 89 cpv. 1 LTF chi è toccato nei propri interessi dalla norma impugnata oppure potrà esserlo in futuro. In questo contesto, un

interesse virtuale e di fatto è normalmente sufficiente; basta cioè che vi sia un minimo di verosimiglianza che chi ricorre possa prima o poi sottostare alle disposizioni contestate (DTF 138 I 435 consid. 1.6 pag. 445; 136 I 49 consid. 2.1 pag. 53 seg.; 135 II 243 consid. 1.2 pag. 246; sentenza 2C 850/2016 del 13 novembre 2017 consid. 2.2). D'altra parte, l'interesse degno di protezione non dev'essere giuridico, ma può essere anche solo di fatto (DTF 141 I 78 consid. 3.1 pag. 81; 137 I 77 consid. 1.4 pag. 81; 136 I 17 consid. 2.1 pag. 21).

Un semplice interesse ad un'applicazione corretta del diritto non basta però (DTF 136 I 49 consid. 2.1 pag. 53 seg.); pure in relazione all'applicazione di atti normativi occorre infatti che siano minacciati interessi propri e degni di protezione del ricorrente medesimo, il quale dev'essere quindi toccato dall'atto in questione in maniera maggiore di quanto non lo sia ogni altra persona (DTF 123 I 41 consid. 5b pag. 42 seg.; 122 I 44 consid. 2b pag. 45 seg.; sentenza 4C 1/2008 del 9 marzo 2009 consid. 3.1, relativa al conferimento del carattere obbligatorio generale a un contratto collettivo di lavoro, quindi a un caso analogo a quello in esame).

2.2. Nella fattispecie, l'impugnativa è interposta da cinque persone giuridiche distinte e insorgendo davanti al Tribunale federale il loro patrocinatore giustifica la legittimazione a ricorrere rinviando in sostanza all'ampio ventaglio di attività che gli scopi iscritti a registro di commercio permettono alle stesse di svolgere, tra le quali rientrano rispettivamente possono rientrare anche quelle cui fa riferimento il contratto collettivo di lavoro (posa di piastrelle, mosaici, pietre naturali e artificiali ed affini).

Confrontato con le obiezioni sollevate in risposta - nell'ambito della quale la legittimazione viene contestata, osservando come non risulti che le ditte ricorrenti siano attive "soltanto o in modo preponderante" nel settore professionale in questione e come le stesse opererebbero in realtà in altri ambiti, sottostando già ai contratti collettivi che li regolano - il legale delle insorgenti torna quindi sull'argomento anche in replica, sostenendo che, benché le loro attività principali e comunque generali siano altre, ciò "non esclude né impedisce che queste eseguano anche lavori nel contesto della posa di piastrelle, di mosaici, pietre naturali e artificiali e affini".

2.3. Nel decreto impugnato, il Governo ticinese indica che - dal profilo aziendale - le disposizioni dichiarate di obbligatorietà generale sono applicabili a tutte le imprese e/o settori d'impresa che eseguono lavori di posa di piastrelle, mosaici, pietre naturali e artificiali ed affini.

Secondo la giurisprudenza e la dottrina in materia, la questione a sapere se un'impresa rientri o meno sotto un determinato contratto collettivo di lavoro dipende dall'attività realmente svolta e da come l'azienda è organizzata. In assenza di una delimitazione chiara tra differenti attività esercitate e/o se gli impiegati sono polivalenti e riassegnati di continuo allo svolgimento di compiti diversi, trova applicazione solo il contratto collettivo relativo all'attività più caratterizzante (principio dell'unità tariffale). Quando lo svolgimento di diverse attività si rispecchia anche nell'organizzazione dell'impresa, poiché la stessa è composta da più divisioni, che operano con una certa indipendenza, l'applicazione di un contratto collettivo è invece limitato al settore in questione (regola della specialità), mentre per gli altri entrano in considerazione quei contratti collettivi di lavoro relativi alle ulteriori attività svolte. Come detto, ciò che in questo contesto risulta determinate sono le attività esercitate in concreto, non lo scopo societario iscritto a registro di commercio (che spesso non è univoco, ma indica la possibilità di esercitare attività assai diverse tra loro; DTF 141 V 657 consid. 4.5.2.1 pag. 665; 134 III

11 consid. 2.1 pag. 13; sentenza 2C 850/2016 del 13 novembre 2017 consid. 2.2; 4A 408/2017 del 31 gennaio 2018 consid. 2.1; 4A 377/2009 del 25 novembre 2009 consid. 3.1 e 4P.49/2006 del 24 aprile 2006 consid. 3.6; CHRISTIAN BRUCHEZ, in *Commentaire du contrat de travail*, 2013, n. 71 segg. ad art. 356 CO; GIACOMO RONCORONI, *Les art. 1 à 21 LECCT*, in *Droit collectif du travail*, 2010, n. 289 segg., 296; Segreteria di Stato dell'economia - *Rapport Bilan des CCT*, 2014, cifra 5.7.2).

2.4. Proprio alla luce dei principi appena indicati occorre però allora concludere, concordando con gli oppositori, che la legittimazione delle ditte ricorrenti non è data rispettivamente dimostrata.

2.4.1. In effetti, come rilevato nel considerando 2.3 e a differenza di quanto assunto nel ricorso, determinante non è se tra le molteplici attività indicate nello scopo iscritto a registro di commercio vi siano anche quelle oggetto di regolamentazione nel contratto collettivo di lavoro, bensì l'attività che una ditta svolge in concreto e le modalità in cui la esercita: in via preponderante e caratterizzante, ciò che porta all'applicazione del principio dell'unità tariffale (un solo contratto collettivo di riferimento per impresa); oppure in parallelo ad altre attività, ma con un'organizzazione autonoma e con una certa indipendenza, ciò che porta all'applicazione della regola della specialità (più contratti collettivi di lavoro, applicati ai differenti settori che compongono l'impresa).

2.4.2. Nel contempo, e per le medesime ragioni, alle ricorrenti non giova nemmeno quanto viene indicato in replica, e cioè che quand'anche "le attività principali e comunque generali" da loro svolte potessero rientrare sotto contratti collettivi di altri settori, ciò non esclude né impedisce che esse "eseguano anche lavori nel contesto della posa di piastrelle, di mosaici, pietre naturali e artificiali e affini". Se infatti le attività "principali e comunque generali" sono altre, in virtù del principio dell'unità tariffale troverà applicazione il contratto collettivo di lavoro valido per quelle attività, e non quello qui in discussione.

2.4.3. A diversa conclusione non porta infine il fatto che, nell'ambito di un ricorso contro un atto normativo, come pure è considerato quello in oggetto, la legittimazione sia già data in presenza di un interesse di carattere virtuale. In effetti, in questo contesto occorre comunque che vi sia un minimo di verosimiglianza in merito al fatto che chi insorge possa prima o poi sottostare alle disposizioni contestate, e quindi essere toccato in maniera diretta nei propri interessi (precedente consid. 2.1 e i riferimenti citati). Anche riguardo alla possibilità di trovarsi - durante il periodo di validità indicato nel decreto impugnato - in una situazione che comporti nei loro confronti l'applicazione del contratto collettivo di lavoro in questione (in ragione del principio dell'unità tariffale, oppure della regola della specialità), le ricorrenti però non dicono nulla, venendo così meno all'obbligo di motivazione imposto loro sia dalla legge che dalla situazione specifica (precedente consid. 1).

2.4.4. Non va infatti dimenticato che l'atto normativo in questione (pubblicato il 4 maggio 2018 e entrato in vigore il mese successivo) ha scadenza già il 30 giugno prossimo e che anche il sussistere di un interesse virtuale - che si traduce nella concreta prospettiva di trovarsi assoggettati al contratto collettivo oggetto di litigio - va quindi analizzato in relazione a questi stretti limiti temporali. D'altra parte, non va nemmeno mai perso di vista il fatto che il conferimento del carattere obbligatorio generale di un contratto collettivo di lavoro mira a stabilire condizioni minime uniformi solo per imprese che, offrendo prodotti o prestazioni della stessa natura, sono in concorrenza diretta tra loro (DTF 141 V 657 consid. 4.5.2.2 pag. 665; 139 III 165 consid. 4.3.3.2 pag. 174; 134 III 11 consid. 2.2 pag. 13 seg.). Di conseguenza, chi si oppone all'adozione di un simile provvedimento deve poter dimostrare che esso davvero lo concerne o lo può verosimilmente concernere, quale diretto concorrente delle imprese che già sono assoggettate al contratto collettivo.

3.

3.1. Per quanto precede, in difetto della dimostrazione della necessaria legittimazione ad insorgere (art. 89 cpv. 1 LTF), il ricorso dev'essere dichiarato inammissibile.

3.2. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono pertanto poste a carico delle ricorrenti, in solido (art. 66 cpv. 1 e 5 LTF). L'autorità cantonale non ha diritto a ripetibili (art. 68 cpv. 3 LTF) e stessa cosa vale per le altre parti, intervenute in causa senza far capo a un patrocinatore (art. 68 cpv. 1 e 2 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Il ricorso è inammissibile.

2.

Le spese giudiziarie di fr. 2'000.-- sono poste a carico delle ricorrenti, in solido.

3.

Comunicazione al patrocinatore delle ricorrenti, al rappresentante del Sindacato UNIA, dell'Organizzazione Cristiano-Sociale Ticinese e dell'Associazione svizzera delle piastrelle, sezione Ticino, al Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 13 maggio 2019

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

Il Presidente: Seiler

Il Cancelliere: Savoldelli