Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 661/2019

Sentenza del 17 marzo 2021

II Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Seiler, Presidente,
Zünd, Aubry Girardin, Hänni, Beusch,
Cancelliere Ermotti.

Partecipanti al procedimento
1. A._____,
2. B._____ SA,
3. C._____ SA,
4. D._____ SA,
5. E._____ SA,
6. F._____ SA,
7. G._____ SA,
tutte patrocinate dagli avv. Urs Saxer e Florence Mathier,
ricorrenti,

contro

Gran Consiglio del Cantone Ticino,
rappresentato dal Consiglio di Stato,
Residenza governativa,
6500 Bellinzona,

Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
Residenza governativa,
6501 Bellinzona.

Oggetto
legge ticinese sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 e relativo regolamento,

ricorso in materia di diritto pubblico contro:

la modifica dell'art. 24 della legge sulle commesse pubbliche decisa il 10 aprile 2017 dal Gran Consiglio del Cantone Ticino, e

la modifica dell'art. 37 del regolamento di applicazione della legge sulle commesse pubbliche e del concordato intercantonale sugli appalti pubblici decisa il 12 giugno 2019 dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino.

Fatti:

A.

A.a. Il 10 aprile 2017, il Gran Consiglio del Cantone Ticino (di seguito: il Gran Consiglio) ha deciso una revisione della legge ticinese sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb; RL/TI 730.100). In tale contesto, il legislatore ticinese ha segnatamente modificato l'art. 24 LCPubb, che regolamenta il subappalto, prevedendo in particolare che "l'impiego di personale fornito da terzi" è considerato subappalto (il testo di legge è riportato nella parte in diritto, infra consid. 3).
Il 12 giugno 2019, nell'ambito della (connessa) riforma del regolamento ticinese di applicazione della legge sulle commesse pubbliche e del concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 12 settembre 2006 (RLCPubb/CIAP; RL/TI 730.110), il Consiglio di Stato del Cantone Ticino (di seguito:

il Consiglio di Stato) ha in particolare deciso una modifica dell'art. 37 di tale regolamento (il testo di legge è riportato nella parte in diritto, infra consid. 3).

A.b. Le modifiche in discussione sono state pubblicate, insieme alle altre modifiche della LCPubb e del RLCPubb/CIAP, sul Bollettino ufficiale delle leggi del Cantone Ticino del 14 giugno 2019 e la loro entrata in vigore è stata fissata al 1o gennaio 2020.

A.c. A._____ (di seguito: l'associazione) è un'associazione di diritto svizzero con sede a X._____ (ZH). In qualità di associazione dei datori di lavoro del settore del prestito di personale, A._____ rappresenta gli interessi economici, politici e giuridici dei suoi membri nei confronti delle associazioni di datori di lavoro e delle associazioni di lavoratori, delle aziende, dello Stato, delle autorità e dell'opinione pubblica (cfr. estratto del registro di commercio del canton Zurigo del 3 luglio 2019; art. 2 degli statuti dell'associazione del 26 giugno 2018).
B._____ SA, C._____ SA, D._____ SA, E._____ SA, F._____ SA e G._____ SA, tutte con sede in Ticino (nel caso di F._____ SA: succursale in Ticino, sede principale a Y._____ [VD]), sono delle aziende attive (tra l'altro) nell'ambito del prestito di personale.

B.
Il 15 luglio 2019 A._____ (di seguito: la ricorrente 1), B._____ SA, C._____ SA, D._____ SA, E._____ SA, F._____ SA e G._____ SA (di seguito: le ricorrenti 2-7) hanno inoltrato dinanzi al Tribunale federale un ricorso in materia di diritto pubblico, redatto in lingua tedesca, con cui domandano, protestate tasse, spese e ripetibili, la constatazione della nullità degli art. 24 LCPubb e 37 RLCPubb/CIAP. In via subordinata, le ricorrenti chiedono l'annullamento delle disposizioni in parola e, in via ancora più subordinata, l'annullamento dell'art. 37 cpv. 4 RLCPubb/CIAP. Le interessate invocano molteplici violazioni del diritto intercantonale, federale e internazionale.
Agendo per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio, il Consiglio di Stato ha presentato delle osservazioni e ha domandato che, per quanto ammissibile, l'impugnativa sia integralmente respinta. Le ricorrenti hanno replicato.
Con decreto del 12 agosto 2019, il Presidente della II Corte di diritto pubblico del Tribunale federale ha concesso l'effetto sospensivo al ricorso limitatamente all'art. 24 cpv. 1 in fine LCPubb quanto ai termini " e/o l'impiego di personale fornito da terzi ", all'art. 24 cpv. 3 lett. f LCPubb e all'art. 37 cpv. 4 lett. c RLCPubb/CIAP.

Diritto:

I. Ricevibilità

1.

1.1. Il ricorso è stato redatto in lingua tedesca, conformemente a quanto permesso dall'art. 42 cpv. 1 LTF. Nel gravame non vengono però fatte valere ragioni per scostarsi dal principio sancito dall'art. 54 cpv. 1 LTF, secondo il quale il procedimento davanti al Tribunale federale si svolge di regola nella lingua della decisione impugnata. La presente sentenza è quindi redatta nella lingua delle disposizioni legali querelate, ovvero in italiano.

1.2. Secondo l'art. 82 lett. b LTF, il Tribunale federale giudica i ricorsi contro gli atti normativi cantonali, categoria nella quale rientrano sia la LCPubb che il RLCPubb/CIAP (sentenze 2C 116/2014 del 16 agosto 2016 consid. 1.1 e 2C 228/2011 del 23 giugno 2012 consid. 1.1). Poiché il diritto ticinese non prevede una procedura di controllo astratto delle norme, questi atti sono direttamente impugnabili con ricorso in materia di diritto pubblico davanti al Tribunale federale, in applicazione dell'art. 87 cpv. 1 LTF (cfr. sentenza 2C 1105/2016 del 20 febbraio 2018 consid. 1.1, non pubblicato in DTF 144 I 81).

1.3. La pubblicazione delle modifiche legislative in discussione sul Bollettino ufficiale delle leggi del Cantone Ticino, che costituisce l'azione determinante da cui comincia a decorrere il termine di 30 giorni stabilito dall'art. 101 LTF (cfr. sentenza 2C 29/2018 del 13 maggio 2019 consid. 1.3), ha avuto luogo il 14 giugno 2019. Di conseguenza, il gravame è tempestivo.

1.4. Giusta l'art. 89 cpv. 1 lett. b e c LTF (l'art. 89 cpv. 1 lett. a LTF non si applica in assenza di un rimedio di diritto cantonale, cfr. sentenza 2C 447/2015 del 7 marzo 2016 consid. 2.1), ha legittimazione a ricorrere contro un atto normativo cantonale chi è dallo stesso particolarmente

toccato e ha un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modifica.
Conformemente alla giurisprudenza in materia di controllo astratto delle norme, ciò significa che può ricorrere chi è effettivamente toccato nei propri interessi dalla regolamentazione in questione oppure potrà esserlo in futuro; un interesse virtuale è sufficiente, se il ricorrente rende verosimile che gli potranno un giorno essere applicate le disposizioni contestate (DTF 135 II 243 consid. 1.2 pag. 246 seg.; sentenza 2C 1105/2016 del 20 febbraio 2018 consid. 1.3.1, non pubblicato in DTF 144 I 81).
L'interesse degno di protezione non deve inoltre essere per forza giuridico; basta un interesse di fatto (DTF 141 I 78 consid. 3.1 pag. 81; 136 I 49 consid. 2.1 pag. 53 seg.).
Le associazioni che hanno la personalità giuridica sono legittimate a ricorrere in loro nome se sono lese nei propri interessi degni di protezione oppure se gli scopi statutari prevedono la difesa degli interessi degni di protezione dei loro membri, a condizione che tali interessi siano comuni alla maggioranza o perlomeno a un grande numero di associati e che ognuno di loro sarebbe legittimato a prevalersene a titolo personale (DTF 137 II 40 consid. 2.6.4 pag. 46 seg.; sentenza 2C 774/2014 del 21 luglio 2017 consid. 2.2, non pubblicato in DTF 143 I 403).

1.4.1. Per quanto riguarda la ricorrente 1, gli statuti di tale associazione prevedono esplicitamente la possibilità di difendere gli interessi dei soci tramite la via del ricorso corporativo (" Verbandsbeschwerde "; cfr. art. 3 degli statuti dell'associazione del 26 giugno 2018). Inoltre, trattandosi di un'associazione che riunisce i datori di lavoro del settore del prestito di personale, i suoi membri possono prevalersi di un interesse virtuale all'annullamento delle disposizioni impugnate. Appare infatti verosimile che in futuro una maggioranza o perlomeno un grande numero di essi siano coinvolti (come subappaltatori ai sensi dell'art. 24 cpv. 1 LCPubb, in quanto tale norma assimila l'impiego di personale fornito da terzi al subappalto) in una commessa pubblica nel Cantone Ticino e siano così toccati dalle modifiche legislative qui in discussione, in particolare per quanto attiene alle condizioni poste al prestito di personale. Alla ricorrente 1 va dunque riconosciuta la legittimazione a ricorrere ex art. 89 cpv. 1 LTF.

1.4.2. Per quanto concerne le ricorrenti 2-7, esse sono tutte imprese attive in Ticino (tra l'altro) nell'ambito del prestito di personale, di modo che anch'esse sono particolarmente toccate dalle modifiche legislative in parola e hanno un interesse degno di protezione all'annullamento delle stesse. Come per la ricorrente 1, pure la legittimazione a ricorrere (art. 89 cpv. 1 LTF) delle ricorrenti 2-7 è quindi data.

1.4.3. È opportuno rilevare che, come risulta anche dall'impugnativa, la legittimazione a ricorrere delle insorgenti è strettamente connessa alla loro attività nel settore del prestito di personale: le ricorrenti possono contestare le norme impugnate unicamente in quanto queste le toccano nei loro interessi quali aziende attive nell'ambito del prestito di personale.

1.5. Per il resto, presentata nelle forme richieste (art. 42 LTF), l'impugnativa è ricevibile.

II. Potere d'esame del Tribunale federale

2.

2.1. Con il ricorso in materia di diritto pubblico è possibile tra l'altro lamentare la violazione del diritto federale (art. 95 lett. a LTF) - nozione che comprende i diritti costituzionali dei cittadini (DTF 133 III 446 consid. 3.1 pag. 447; sentenza 2C 795/2019 del 13 febbraio 2020 consid. 2) -, del diritto internazionale (art. 95 lett. b LTF) e del diritto intercantonale (art. 95 lett. e LTF; cfr. sentenza 2C 1056/2016 del 22 novembre 2017 consid. 3). Le esigenze in materia di motivazione previste dall'art. 42 cpv. 2 LTF e quelle - accresciute - prescritte dall'art. 106 cpv. 2 LTF valgono anche per ricorsi contro atti normativi cantonali (sentenza 2C 1105/2016 del 20 febbraio 2018 consid. 2.1, non pubblicato in DTF 144 I 81; sentenza 2C 116/2014 del 16 agosto 2016 consid. 3.1). In particolare, le censure di violazione di diritti fondamentali e di disposizioni di diritto intercantonale sono pertanto esaminate solo se l'insorgente le ha sollevate con precisione (art. 106 cpv. 2 LTF).

2.1.1. La memoria di ricorso è molto lunga e alcune delle censure formulate nella stessa si sovrappongono parzialmente. Tali critiche saranno quindi esaminate (unicamente) sotto l'angolo della censura più pertinente.

2.1.2. Le ricorrenti hanno prodotto (tempestivamente) un parere giuridico redatto il 12 luglio 2019 dal Professor H._____ e da I._____, al quale si riferiscono regolarmente nel gravame. Tale documento, che - in quanto parere giuridico privato - ha la valenza di un allegato di parte, può essere

preso in considerazione (cfr. DTF 138 II 217 consid. 2.4 pag. 220 seg.; sentenze 5A 247/2015 dell'8 dicembre 2015 consid. 1.2 e 6B 584/2011 dell'11 ottobre 2012 consid. 1.2), a patto che esso non sostituisca la motivazione che gli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF impongono di presentare nel ricorso. Qualora, in relazione a talune censure, la motivazione esposta nella memoria di ricorso si limitasse a rinviare al parere giuridico in parola e dovesse dunque rivelarsi insufficiente nell'ottica degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF, le censure in questione non potrebbero quindi essere vagliate.

2.2. Nel quadro di un controllo astratto di un atto normativo cantonale, il Tribunale federale si impone un certo riserbo, tenuto conto segnatamente dei principi derivanti dal federalismo e della proporzionalità (cfr. DTF 145 I 26 consid. 1.4 pag. 30; 144 I 306 consid. 2 pag. 310; sentenza 1C 211/2016 del 20 settembre 2018 consid. 2, non pubblicato in DTF 144 I 281). Secondo la giurisprudenza, al riguardo è determinante se alla norma interessata possa essere attribuito un senso che la possa fare ritenere compatibile con le garanzie costituzionali invocate. Il Tribunale federale annulla una disposizione cantonale solo se non si presta ad alcuna interpretazione conforme al diritto costituzionale o al diritto federale di rango superiore (DTF 141 I 78 consid. 4.2 pag. 82). Nell'ambito di un ricorso astratto, è anche possibile di principio invocare l'incompatibilità del diritto cantonale con il diritto internazionale (art. 95 lett. b LTF; cfr. supra consid. 2.1).
Per verificare la conformità delle norme contestate con il diritto superiore invocato, occorre considerare la portata dell'ingerenza delle stesse nel diritto in questione, la possibilità di ottenere una sufficiente protezione di questo diritto nel contesto di un successivo controllo puntuale delle norme litigiose, nonché le circostanze concrete in cui esse saranno applicate (cfr. DTF 144 I 306 consid. 2 pag. 310; sentenza 2C 735/2017 del 6 febbraio 2018 consid. 2). La semplice circostanza che in singoli casi la disposizione impugnata possa essere applicata in modo lesivo della Costituzione non conduce di per sé al suo annullamento da parte di questa Corte (DTF 145 I 26 consid. 1.4 pag. 31; 143 I 137 consid. 2.2 pag. 139; 140 I 2 consid. 4 pag. 14).

2.3. Le modifiche legislative in discussione (art. 24 LCPubb e 37 RLCPubb/CIAP) sono state adottate nell'ambito di una più ampia revisione della LCPubb e del RLCPubb/CIAP. Solo le novità introdotte tramite tale revisione possono essere oggetto di contestazione: la ripresa di principi già in vigore sotto l'imperio del diritto previgente non può infatti essere rimessa in discussione, a meno che le nuove disposizioni non ne modifichino la portata (cfr. DTF 143 II 467 consid. 3 in fine pag. 476; sentenza 2C 610/2019 del 18 maggio 2020 consid. 1.1, destinato alla pubblicazione).

III. Modifiche legislative

3.
La nuova versione degli art. 24 LCPubb e 37 RLCPubb/CIAP prevede quanto segue (ove URC è l'acronimo di "Uffici regionali di collocamento") :

"Art. 24 LCPubb - Subappalto

1. È considerata subappalto ogni forma di esecuzione di parte della prestazione oggetto di una commessa edile, di servizio o di fornitura, ivi compreso l'impiego di lavoratori indipendenti o autonomi e/o l'impiego di personale fornito da terzi.
2. Il subappalto è di principio vietato.
3. Gli atti di gara possono ammettere il subappalto a un solo livello e alle seguenti condizioni minime:
a) il subappaltatore deve rispettare tutti i requisiti di legge, in particolare di sede o domicilio;
b) la parte preponderante o determinante delle prestazioni deve essere eseguita direttamente dall'offerente;
c) l'offerente deve assumere la responsabilità solidale e illimitata con il subappaltatore verso il committente per l'esecuzione della prestazione oggetto del subappalto e per il rispetto dei requisiti di legge e di contratto;
d) la sostituzione del subappaltatore è subordinata al preventivo consenso del committente e consentita solo per necessità oggettiva e alle medesime condizioni esatte per il subappaltatore iniziale;
e) l'offerente deve allegare l'offerta del subappaltatore alla propria;
f) l'offerente ha l'obbligo di rivolgersi agli URC nel caso di una necessità ulteriore di manodopera. Solo dopo che gli URC hanno attestato l'impossibilità di reperire manodopera presso i propri uffici, potrà rivolgersi alle agenzie interinali."
"Art. 37 RLCPubb/CIAP - Subappalto, impiego di lavoratori autonomi o indipendenti e personale fornito da terzi

1. Un subappaltatore non può partecipare anche quale offerente (singolo o consorziato) in una medesima gara.
2. L'offerente deve allegare all'offerta l'elenco dei subappaltatori con tutti i documenti richiesti dal bando. Per ogni subappalto può essere indicato un solo nominativo.
3. La vigilanza sulla corrispondenza fra i subappaltatori impiegati e quelli annunciati dall'aggiudicatario compete al committente, il quale controlla in particolare che non vi sia subappalto del subappalto. L'aggiudicatario deve fornire al committente la lista regolarmente aggiornata dei lavoratori da lui impiegati per l'esecuzione della commessa e/o dai suoi subappaltatori, indicando il nome e il datore di lavori di ognuno. Il committente verifica inoltre che i nominativi dei subappaltatori corrispondano a quelli annunciati e da lui approvati e trasmette tempestivamente la lista alle autorità preposte al controllo del rispetto dei contratti collettivi di lavoro e delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori, per le verifiche di loro competenza.
4. L'impiego di personale supplementare fornito da terzi è ammesso solo per necessità che non erano prevedibili al momento della conclusione del contratto, ed è soggetto ad autorizzazione, preventiva e potestativa, del committente, alle seguenti condizioni:
a) l'aggiudicatario deve attestare, in forma scritta i motivi oggettivi dell'imprevedibilità;
b) l'aggiudicatario deve allegare il contratto scritto col prestatore di personale, il quale deve rispettare tutti i requisiti di legge (art. 24 cpv. 3 della legge), ad eccezione dei requisiti di idoneità dell'art. 34;
c) l'aggiudicatario deve anche presentare l'attestazione di ricerca infruttuosa di personale rilasciata dal competente ufficio cantonale, qualora intenda impiegare personale fornito da agenzie di collocamento e prestito di personale (interinali)."
La versione precedentemente in vigore dell'art. 24 LCPubb era la seguente:

" Art. 24 LCPubb - Subappalto
Il subappalto è vietato salvo se ammesso negli atti di gara; ogni subappaltatore deve rispettare tutti i requisiti richiesti dalla presente legge. "
Per quanto riguarda in particolare il prestito di personale, esso non era menzionato nella precedente versione della LCPubb, e non era quindi assimilato al subappalto nel diritto previgente. Ad esso era però dedicato un articolo a parte del precedente RLCpubb/CIAP, che prevedeva quanto segue:

" Art. 37 RLCPubb/CIAP - Prestito di manodopera
1. Il concorrente deve di principio eseguire la commessa completa in proprio.
2. La messa a disposizione di personale da una ditta all'altra è concessa alle seguenti condizioni:
a) contratto di fornitura scritto tra la ditta fornitrice di manodopera e la ditta deliberataria del lavoro nel quale vengono definiti i reciproci rapporti e obbligazioni;
b) il contratto deve prevedere l'obbligo per la ditta fornitrice di manodopera, di rispettare le condizioni previste dal contratto collettivo di lavoro vigente nel Cantone per il tipo di commessa per i lavoratori messi a disposizione;
c) la ditta deliberataria, per il periodo di durata del contratto deve vincolarsi solidalmente con chi mette a disposizione il personale nei confronti della committenza al rispetto dell'adempimento degli obblighi verso le istituzioni sociali, l'adempimento del pagamento delle imposte e del riversamento delle imposte alla fonte, il rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori e dei contratti collettivi di lavoro vigenti nei Cantoni per categorie di arti e mestieri; dove non esistono, fanno stato i contratti nazionali mantello, per i lavoratori messi a disposizione dal prestatore;
d) il prestito o la messa a disposizione della manodopera non deve superare il 25 % del personale indicato dalla ditta deliberataria negli atti d'appalto per lo svolgimento della commessa. Entro tale limite, il prestito o la messa a disposizione della manodopera da parte di agenzie interinali è disciplinato in funzione del numero di operai previsti per lo svolgimento della commessa:

- sino a 5, nessun prestito è ammesso;
- tra 6 e 10, è ammesso il prestito di un solo operaio;
- più di 11, al massimo il 10 % degli operai.

3. Informazioni sul numero dei dipendenti verranno verificate presso le associazioni di categoria o presso le commissioni paritetiche cantonali o presso l'Ufficio cantonale del lavoro.
4. La presente disposizione vale anche per le ditte che fanno capo a manodopera proveniente da aziende di collocamento e lavoro temporaneo.
5. Il prestito di manodopera dall'impresa consorziata al consorzio è ammesso senza restrizioni. "

IV. Considerazioni preliminari

4.
Alla luce delle censure sollevate nel ricorso, appare opportuno esporre a titolo preliminare alcune

considerazioni generali sui nuovi art. 24 LCPubb e 37 RLCPubb/CIAP.

4.1. L'art. 24 LCPubb si applica solo alle commesse che rientrano nel campo d'applicazione della LCPubb. Secondo l'art. 3 cpv. 1 LCPubb, alla legge in questione sottostanno tutte le commesse inferiori ai valori soglia di cui all'allegato 1a del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 25 novembre 1994, modificato il 15 marzo 2001 (CIAP; RL/TI 730.500). Per quanto riguarda le commesse superiori ai valori soglia in questione ("commesse internazionali", cfr. art. 4 lett. a RLCPubb/CIAP), esse sono comunque regolamentate dalla LCPubb, ma solo " nella misura in cui il diritto a esse applicabile non lo impedisca " (art. 4 cpv. 4 LCPubb). In modo analogo, l'art. 1 cpv. 2 RLCPubb/CIAP prevede che " in caso di divergenze, l'applicazione del presente regolamento è subordinata a quella degli obblighi internazionali e intercantonali ".

4.2. Gli art. 24 LCPubb e 37 RLCPubb/CIAP prevedono (tra l'altro) delle disposizioni relative al prestito di personale, le quali sono segnatamente oggetto di contestazione da parte delle ricorrenti.
Per le commesse rientranti nel campo d'applicazione della LCPubb, " l'impiego di personale fornito da terzi " viene definito come una forma di subappalto (art. 24 cpv. 1 LCPubb). In quanto tale, il prestito di personale è dunque di principio vietato (art. 24 cpv. 2 LCPubb); esso può essere ammesso unicamente se rispetta le severe condizioni applicabili al subappalto in generale imposte dall'art. 24 cpv. 3 LCPubb (subappalto previsto dagli atti di gara e limitato a un solo livello, parte preponderante o determinante delle prestazioni da effettuare direttamente dall'offerente, ecc.) (cfr. FEDERICA DE ROSSA GISIMUNDO, Nachhaltigkeit und Protektionismus im öffentlichen Beschaffungswesen, in recht 3/2019 166, pag. 176). Le norme querelate introducono inoltre l'obbligo per l'offerente di rivolgersi in prima battuta agli uffici regionali di collocamento (di seguito: gli URC), qualora egli dovesse rendersi conto di necessitare di ulteriore manodopera dopo l'attribuzione della commessa. Secondo tali norme, l'offerente può in tal caso ricorrere alle agenzie interinali solo se non è stato possibile reperire la manodopera necessaria presso gli URC (art. 24 cpv. 3 lett. f LCPubb e 37 cpv. 4 lett. c RLCPubb/CIAP).

4.3. Le modifiche qui in discussione sono state precedute da un lungo dibattito sul piano cantonale, che non occorre riportare integralmente in questa sede. Ai fini della soluzione del presente litigio, può però rivelarsi utile determinare in particolare l'obiettivo perseguito dalla modifica dell'art. 24 LCPubb.
Come esposto poc'anzi, l'art. 24 LCPubb regolamenta con precisione le condizioni alle quali le imprese che partecipano a una commessa pubblica in Ticino possono ricorrere al subappalto (e quindi al prestito di personale), ponendo delle limitazioni in tal senso. In merito allo scopo della norma in questione, la consultazione dei lavori preparatori permette di rilevare quanto segue:

- secondo il messaggio del 3 giugno 2015 del Consiglio di Stato sulla modifica della LCPubb (di seguito: il messaggio), le limitazioni poste al subappalto dall'art. 24 LCPubb hanno come scopo la garanzia della cosiddetta "clausola nazionale", con la quale il legislatore cantonale (limitatamente alle commesse soggiacenti alla LCPubb) ha previsto che " l'offerente deve avere il proprio domicilio o la propria sede in Svizzera " (art. 19 LCPubb). L'art. 24 LCPubb ribadisce infatti che il subappaltatore deve rispettare tutti i requisiti di legge, " in particolare di sede o domicilio " (art. 24 cpv. 3 lett. a LCPubb), con chiaro riferimento all'art. 19 LCPubb. Limitando il subappalto a un solo livello e sottoponendolo a delle condizioni precise, tra cui il rispetto della clausola nazionale, l'art. 24 LCPubb permette quindi di " escludere l'impiego di ditte o lavoratori autonomi con sede all'estero " (messaggio, pag. 15). Il Consiglio di Stato respinge quindi le proposte (scaturite dalla procedura di consultazione) volte a permettere più livelli di subappalto o a togliere ogni limitazione allo stesso, affermando che tali proposte " aprirebbero la porta agli abusi ovvero anche all'elusione della clausola nazionale " (messaggio, pag.
16);
- il rapporto del 22 febbraio 2017 della Commissione della legislazione sul messaggio del 3 giugno 2015 (di seguito: il rapporto) indica in particolare che lo scopo dell'art. 24 LCPubb è quello di " mettere un freno agli abusi attraverso i subappalti " (rapporto, pag. 22). Il rapporto in parola, che si riferisce anche all'esigenza di " garantire la necessaria trasparenza " (rapporto, pag. 22), sembra quindi mettere l'accento sulla necessità che il committente mantenga il controllo quanto alla persona (fisica o morale) che esegue la prestazione;
- il rapporto aggiuntivo dell'8 aprile 2017 della Commissione della legislazione (di seguito: il rapporto aggiuntivo) ribadisce la volontà della Commissione di " mettere un freno agli abusi attraverso i subappalti " (rapporto aggiuntivo, pag. 21).
Alla luce di quanto precede, lo scopo perseguito dal legislatore con l'adozione dell'art. 24 LCPubb appare essenzialmente quello di garantire che la "clausola nazionale" prevista dall'art. 19 LCPubb non possa essere aggirata ricorrendo a subappaltatori il cui domicilio o la cui sede non sono in

Svizzera, scongiurando così potenziali abusi (cfr. FEDERICA DE ROSSA GISIMUNDO, op. cit., pag. 176).

5.
Le ricorrenti criticano il fatto che l'art. 24 LCPubb assimili l'impiego di personale fornito da terzi al subappalto (art. 24 cpv. 1 LCPubb) e, di conseguenza, proibisca in principio il ricorso a personale fornito da agenzie interinali (art. 24 cpv. 2 LCPubb). In particolare, in una censura relativa all'ALC, che - data la sua pertinenza - appare opportuno trattare in primo luogo, le interessate lamentano una violazione dell'art. 2 ALC e degli art. 9 cpv. 1 e 15 cpv. 1 allegato I ALC. A mente delle ricorrenti, l'art. 24 LCPubb sarebbe discriminatorio in quanto favorirebbe i lavoratori locali rispetto a quelli esteri.

5.1. Giusta l'art. 2 ALC, i cittadini di una parte contraente che soggiornano legalmente sul territorio di un'altra parte contraente non possono essere oggetto, nell'applicazione delle disposizioni degli allegati I, II e III dell'Accordo, di nessuna discriminazione fondata sulla nazionalità. Una concretizzazione di tale divieto è quindi contenuta sia nell'art. 9 cpv. 1 allegato I ALC (per i lavoratori dipendenti) che nell'art. 15 cpv. 1 allegato I ALC (per i lavoratori indipendenti).
Per giurisprudenza, l'art. 2 ALC non proibisce solo le discriminazioni fondate manifestamente sulla nazionalità (discriminazioni dirette), ma anche ogni forma di discriminazione dissimulata che, attraverso l'applicazione di altri criteri di distinzione, conduce nei fatti al medesimo risultato (discriminazioni indirette). A meno che essa non sia fondata su ragioni imperative d'interesse generale e proporzionata all'obiettivo perseguito, una disposizione di diritto nazionale deve essere considerata come indirettamente discriminatoria quando è suscettibile, per sua stessa natura, di colpire di più i cittadini di altri Stati membri che i cittadini del Paese in cui è emanata e rischia, di conseguenza, di sfavorire maggiormente i primi. Così è, ad esempio, quando prevede una condizione che può essere rispettata con più facilità da lavoratori locali che da persone che vengono dall'estero (sentenza 1C 136/2018 del 26 novembre 2018 consid. 5.3.1, non pubblicato in DTF 145 I 167; cfr. anche sentenze 2C 636/2018 del 12 maggio 2020 consid. 9.1; 2C 820/2018 dell'11 giugno 2019 consid. 3.2; 9C 807/2014 del 9 settembre 2015 consid. 3.3).

5.2. Nella fattispecie, come visto in precedenza, il legislatore ticinese ha regolamentato il ricorso al prestito di personale nell'ambito delle commesse pubbliche nel modo seguente:

1) il prestito di personale (" l'impiego di personale fornito da terzi ") è considerato una forma di subappalto (art. 24 cpv. 1 LCPubb);
2) il subappalto è di principio vietato ed è ammesso, in via eccezionale, solame nte a delle condizioni restrittive (art. 24 cpv. 2 e 3 LCPubb).
Per come è costruito, questo sistema normativo significa che il prestito di personale è quindi, di fatto, di principio vietato e può essere ammesso solo eccezionalmente. Come correttamente rilevato dalle ricorrenti, un tale divieto di principio è però problematico. Esso rende infatti sensibilmente più difficile l'accesso dei lavoratori temporanei al mercato delle commesse pubbliche ticinesi. Ora, nel contesto particolare del mercato del lavoro temporaneo ticinese, dove - come sostenuto dalle ricorrenti (ricorso, pag. 28) e confermato dal Consiglio di Stato (risposta del 16 settembre 2019, pag. 17) - la maggior parte dei lavoratori temporanei attivi sono frontalieri, ciò implica una potenziale discriminazione indiretta nei confronti di questi ultimi, la quale non è compatibile con gli art. 2 ALC e 9 cpv. 1 allegato I ALC. Del resto, come esposto in precedenza, la protezione del mercato ticinese delle commesse pubbliche da un eccessivo afflusso di manodopera estera (proveniente in particolare dalla vicina Penisola) coincide con lo scopo principale perseguito dal legislatore con l'adozione dell'art. 24 LCPubb, ossia garantire l'applicazione della "clausola nazionale" (cfr. supra consid. 4.3).
Dato quanto precede, l'applicazione del divieto di principio del subappalto previsto dall'art. 24 LCPubb alle agenzie interinali è contraria all'ALC. La norma contestata va dunque parzialmente annullata nella misura in cui assimila l'impiego di personale fornito da terzi al subappalto. Su questo punto, il ricorso va dunque parzialmente accolto e la frase " e/o l'impiego di personale fornito da terzi " di cui all'art. 24 cpv. 1 LCPubb va annullata. Dal momento che il ricorso è stato formato unicamente da aziende attive nel prestito di personale (e dall'associazione che le riunisce), le quali possono contestare la norma impugnata solo in quanto questa le tocca nei loro interessi quali aziende attive in tale ambito (cfr. supra consid. 1.4.3), non si giustifica di esaminare se la disposizione in questione ponga problemi anche rispetto ad altre persone o aziende, segnatamente i " lavoratori indipendenti o autonomi " (cfr. art. 24 cpv. 1 LCPubb), o i subappaltatori più in generale. Infatti, con l'accoglimento parziale del ricorso quanto alla frase " e/o l'impiego di personale fornito da terzi ", le agenzie interinali non sono (più) sottoposte alle regole applicabili al subappalto. Questo fatto è sufficiente a escludere le ricorrenti
dal campo d'applicazione dell'art. 24 LCPubb e toglie quindi alle stesse ogni (altro) interesse a

ricorrere.
È poi ancora doveroso rilevare che l'accoglimento parziale del ricorso sulla questione qui in esame non significa che il legislatore cantonale non abbia nessuna possibilità di limitare l'impiego di personale interinale nell'ambito delle commesse pubbliche. Delle limitazioni in tal senso, seppur potenzialmente indirettamente discriminatorie, restano infatti possibili, a condizione però di rispettare il diritto nazionale e internazionale e la relativa giurisprudenza. Ad esempio, in relazione all'ALC, ciò significa - come esposto in precedenza (supra consid. 5.1) - che esse devono essere fondate su ragioni imperative d'interesse generale e proporzionate all'obiettivo perseguito. Nell'ambito dell'appalto pubblico questi interessi possono essere fondati su criteri di idoneità o essere di natura sociale (DTF 140 I 285 consid. 7 pag. 300 segg.). Ad esempio, allo scopo di garantire una prestazione lavorativa di qualità, la legge può prevedere che il committente possa esigere che la ditta offerente sia stabile sotto il profilo del personale e che svolga la commessa impiegando personale dirigente che dispone di esperienza nel campo ed è alle sue dipendenze già da tempo. Allo stesso modo, può essere preteso dalla ditta aggiudicataria che la
maggior parte dei lavoratori impiegati per portare a termine la commessa - anche in funzioni subordinate - siano già alle dipendenze della ditta e non siano invece assunti appositamente a tal fine.
VI. Obbligo d i rivolgersi agli URC (art. 24 cpv. 3 lett. f LCPubb e 37 cpv. 4 lett. c RLCPubb/CIAP)

6.
Come detto, quanto precede, ossia l'annullamento da parte del Tribunale federale della frase " e/o l'impiego di personale fornito da terzi " di cui all'art. 24 cpv. 1 LCPubb, implica che le agenzie interinali non sono (più) sottoposte alle regole applicabili al subappalto e che esse sono di fatto escluse dal campo d'applicazione dell'art. 24 LCPubb. Questa conclusione s'impone in particolare anche per l'art. 24 cpv. 3 lett. f LCPubb, che il legislatore ticinese ha inserito alla fine dell'art. 24 LCPubb e che costituisce una delle " condizioni minime " poste dalla legge per poter ammettere il subappalto. Ne consegue che, per quanto riguarda le censure relative alla priorità data in determinate situazioni agli URC sulle agenzie interinali (cfr. art. 24 cpv. 3 lett. f LCPubb e il corrispondente art. 37 cpv. 4 lett. c RLCPubb/CIAP), il ricorso è privo d'oggetto e le suddette censure non vanno esaminate oltre.

VII. Conclusione delle ricorrenti sulla nullità

7.
La parziale ammissione del ricorso (rispettivamente il fatto che sia parzialmente privo d'oggetto) quanto all'applicazione delle disposizioni querelate alle aziende attive nel prestito di personale, rende priva di interesse per le ricorrenti la conclusione relativa alla constatazione della nullità degli art. 24 LCPubb e 37 RLCPubb/CIAP. Del resto, nel caso di specie, il Tribunale federale non vede - e le insorgenti non lo spiegano - su che base sarebbe possibile ritenere che le condizioni restrittive per ammettere la nullità di un atto (cfr. DTF 138 II 501 consid. 3.1; 137 I 273 consid. 3.1) sarebbero adempiute.

VIII. Esito del ricorso;_spese e_ripetibili

8.

8.1. In conclusione, il ricorso è parzialmente accolto per quanto riguarda l'art. 24 cpv. 1 LCPubb nel senso che la frase "e/o l'impiego di personale fornito da terzi" di cui a tale articolo è annullata. Per il resto, il ricorso è privo d'oggetto.

8.2. Visto l'esito del giudizio, non si giustifica di addossare le spese giudiziarie alle ricorrenti, in quanto è l'accoglimento parziale della loro impugnativa ad aver reso privo d'oggetto il resto del ricorso. Nonostante sia parzialmente soccombente, lo Stato del Cantone Ticino, che non è toccato dall'esito della causa nei suoi interessi pecuniari, è dispensato dal pagamento di spese giudiziarie (art. 66 cpv. 4 LTF).

8.3. Lo Stato del Cantone Ticino, cui non vengono assegnate ripetibili (art. 68 cpv. 3 LTF), dovrà rifondere in solido (art. 68 cpv. 4 LTF per analogia) alle ricorrenti, che si sono avvalse di un avvocato, un'indennità ridotta per ripetibili della sede federale pari a fr. 4'000.-- (art. 68 cpv. 1 e 2 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Il ricorso è parzialmente accolto. La frase "e/o l'impiego di personale fornito da terzi" contenuta nell'art. 24 cpv. 1 LCPubb è annullata. Per il resto, il ricorso è privo d'oggetto.

2.
Non vengono prelevate spese.

3.
Lo Stato del Cantone del Ticino rifonderà alle ricorrenti, in solido, un'indennità ridotta di fr. 4'000.-- a titolo di ripetibili della sede federale.

4.
Comunicazione ai patrocinatori delle ricorrenti, al Consiglio di Stato e al Gran Consiglio del Cantone Ticino.

Losanna, 17 marzo 2021

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

Il Presidente: Seiler

Il Cancelliere: Ermotti