Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

4C 1/2014

Sentenza dell'11 maggio 2015

I Corte di diritto civile

Composizione
Giudici federali Kiss, Presidente,
Klett, Hohl, Niquille, Ramelli, Giudice supplente,
Cancelliere Piatti.

Partecipanti al procedimento
1. swissstaffing,
2. A._____SpA,
3. B._____SA,
patrocinate dagli avv.ti dott. Urs Saxer e Nathalie Stoffel,
ricorrenti,

contro

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

Oggetto
contratto normale di lavoro,

ricorso contro il decreto emanato il 24 giugno 2014 dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino concernente il contratto normale di lavoro per il settore del prestito
di personale nelle aziende dell'industria chimico-farmaceutica, dell'industria meccanica, dell'industria grafica, dell'industria orologiera, dell'industria alimentare e dei generi voluttuari, nonché in aziende dei trasporti pubblici.

Fatti:

A.
Con decreto del 13 dicembre 2011 il Consiglio federale ha conferito l'obbligatorietà generale a una parte delle disposizioni del contratto collettivo di lavoro per il settore del prestito di personale (CCLPP), valida per tutte le aziende che, tra l'altro, pagano ai lavoratori presi in prestito stipendi annui di almeno fr. 1'200'000.–. Fra le disposizioni dichiarate di obbligatorietà generale vi è l'art. 20 CCLPP concernente i salari minimi. Dal campo di applicazione di questa disposizione l'art. 3 cpv. 3 CCLPP esclude però le aziende dell'industria chimico-farmaceutica, meccanica, grafica, orologiera, alimentare e generi voluttuari, nonché di trasporti pubblici. Il decreto del Consiglio federale è entrato in vigore il 1°gennaio 2012 e sarebbe scaduto il 31 dicembre 2014; l'11 dicembre 2014 il Consiglio federale ha tuttavia prolungato il periodo di validità fino al 31 dicembre 2015.

Nel Cantone Ticino è in vigore dal 1°ottobre 2013, per la durata di due anni, un contratto normale di lavoro

per il settore del prestito di personale valido per tutte le aziende che, per quanto concerne i lavoratori presi in prestito, presentano un salario annuo inferiore a fr. 1'200'000.–.

B.
Sul Foglio ufficiale n. 24 del 25 marzo 2014 è stato pubblicato, per iniziativa della Commissione tripartita in materia di libera circolazione delle persone, il contratto normale di lavoro per il settore del prestito di personale nelle aziende dell'industria chimico-farmaceutica, meccanica, grafica, orologiera, alimentare e generi voluttuari, nonché di trasporti pubblici (CNL). L'avviso spiegava che un'inchiesta effettuata dall'Ufficio dell'ispettorato del lavoro, su tutto il personale a prestito occupato nelle aziende non assoggettate alle disposizioni sui salari minimi in virtù dell'art. 3 cpv. 3 CCLPP, aveva accertato degli abusi nei summenzionati rami di attività, per cui la Commissione tripartita proponeva al Consiglio di Stato del Cantone Ticino l'adozione del contratto normale di lavoro con salari minimi vincolanti.

Con decreto del 24 giugno 2014 il Consiglio di Stato ha richiamato la proposta della Commissione tripartita, ha costatato che le osservazioni giunte nel frattempo non ne avevano cambiato gli intendimenti e ha stabilito che il contratto normale di lavoro entrasse in vigore il 1°settembre 2014.

Il testo apparso sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi n. 35 del 27 giugno 2014, con l'avvertenza che le disposizioni evidenziate in grassetto hanno carattere obbligatorio, è questo:

Art. 1 Campo di applicazione
Il CNL con salari minimi vincolanti è applicabile a tutto il personale a prestito nelle aziende dell'industria chimico-farmaceutica, dell'industria meccanica, dell'industria grafica, dell'industria orologiera, dell'industria alimentare e generi voluttuari, nonché in aziende di trasporti pubblici.

Art. 2 Importo del salario minimo
1 Salari orari minimi di base in CHF (in caso di pagamento della 13. mensilità) :
Lavoratori non qualificati CHF 16.46/ora
Lavoratori qualificati CHF 21.95/ora

Salari orari minimi di base in CHF (in caso di pagamento di 12 mensilità) :
Lavoratori non qualificati CHF 17.83/ora
Lavoratori qualificati CHF 23.78/ora

2 Il pagamento del salario a provvigione è possibile solo se attuato a partire dal salario minimo.

3 Al salario orario di base vanno aggiunte le seguenti indennità:

- 8.33% per 4 settimane di vacanza o 10.64% per 5 settimane di vacanza
- 3,6% per 9 giorni festivi

Art. 3 Adeguamento al rincaro dei salari minimi
I salari minimi saranno adeguati in base agli adeguamenti stabiliti dalle parti per i salari del CCL per il settore del prestito di personale applicabile alle aziende che per quanto concerne i lavoratori presi in prestito presentano un salario annuo di almeno CHF 1'200'000.-.

Art. 4 Altre disposizioni
Per tutte le altre disposizioni si rimanda ai disposti del CO come pure della LL.

Art. 5 Entrata in vigore e durata
Il Consiglio di Stato stabilisce l'entrata in vigore del contratto normale di lavoro per il settore del prestito di personale nelle aziende dell'industria chimico-farmaceutica, dell'industria meccanica, dell'industria grafica, dell'industria orologiera, dell'industria alimentare e generi voluttuari, nonché in aziende di trasporti pubblici.

Il contratto ha una validità di 3 anni.

C.
L'associazione swissstaffing e le società anonime A._____SpA e B._____SA insorgono davanti al Tribunale federale con ricorso in materia di diritto pubblico del 21 agosto 2014. Chiedono in via principale che il predetto decreto del Consiglio di Stato e il CNL siano annullati, che il Cantone Ticino rinunci all'imposizione di salari minimi per mezzo di contratti normali di lavoro applicabili esclusivamente al prestito di personale e ai lavoratori temporanei nelle aziende in questione e che la causa sia eventualmente ritornata al Consiglio di Stato per completamento degli accertamenti e nuovo giudizio; in via subordinata che, qualora queste domande fossero respinte, la validità del contratto normale di lavoro sia limitata al 31 dicembre 2014, eventualmente al 30 settembre 2015 o tutt'al più al 31 dicembre 2015. Dal profilo processuale le ricorrenti domandano che sia assegnato loro un termine per documentare le cifre d'affari realizzate con il prestito di personale, per il caso che il ricorso avesse carattere pecuniario, e che sia data loro la facoltà di prendere posizione su eventuali elementi di prova che lo Stato dovesse ancora presentare.

Con risposta del 29 settembre 2014 il Consiglio di Stato contesta la legittimazione delle tre ricorrenti e, nel merito, propone di respingere il ricorso.

Le ricorrenti confermano e precisano i propri argomenti con replica del 16 ottobre 2014, mentre lo Stato, con scritto del 22 ottobre 2014, rinvia alle osservazioni precedenti.

D.
Nel frattempo, con decreto presidenziale del 25 agosto 2014, era stata respinta la domanda di concessione dell'effetto sospensivo presentata dalle ricorrenti con l'atto di ricorso.

Diritto:

1.
In conformità con la regola espressa dall'art. 54 cpv. 1 LTF, dalla quale non v'è motivo di scostarsi, questa sentenza è redatta nella lingua italiana, sebbene l'atto di ricorso sia scritto in tedesco.

2.
Il decreto governativo impugnato è un atto normativo contro il quale il ricorso in materia di diritto pubblico è proponibile in forza degli art. 82 lett. b e 87 LTF. I contratti normali di lavoro adottati dai Cantoni in esecuzione degli art. 359a cpv. 1 e 360a cpv. 1 CO sono infatti atti normativi di diritto privato cantonale, validi entro i limiti di diritto federale, che si applicano immediatamente a un numero indeterminato di destinatari, ovvero a tutti i rapporti tra datori di lavoro e lavoratori del settore regolamentato, anche ai contratti già in corso (sentenza 4C 3/2013 / 4C 4/2013 del 20 novembre 2013 consid. 2, con i rinvii a giurisprudenza e dottrina, non pubblicato nella DTF 140 III 59).

Il diritto ticinese non prevede una procedura di controllo astratto degli atti normativi, per cui il ricorso al Tribunale federale è proponibile direttamente in applicazione dell'art. 87 cpv. 1 LTF (cfr. DTF 124 I 159 consid. 1b).

3.
Il ricorso contro un atto normativo deve essere depositato presso il Tribunale federale entro 30 giorni dalla pubblicazione secondo il diritto cantonale (art. 101 LTF). Quando l'atto normativo è soggetto al referendum facoltativo il termine inizia a decorrere soltanto dalla pubblicazione della decisione di promulgazione, che pone termine alla procedura legislativa (DTF 133 I 286 consid. 1; sentenza 8C 825/2010 dell'11 luglio 2011 consid. 1.3).

La procedura di adozione del CNL è terminata con il decreto governativo pubblicato sul bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi n. 35 del 27 giugno 2014. Secondo la predetta giurisprudenza, il termine di ricorso di trenta giorni (art. 101 LTF) è iniziato a decorrere da tale data. Il ricorso è pertanto tempestivo (cfr. la

sentenza 4C 3/2013 / 4C 4/2013 del 20 novembre 2013 consid. 3, non pubblicato nella DTF 140 III 59).

4.
Lo Stato, come detto, mette in dubbio la legittimazione delle ricorrenti. La questione è retta dall'art. 89 cpv. 1 LTF. In materia di controllo astratto delle norme può ricorrere chi è effettivamente toccato nei propri interessi dalla norma in questione oppure potrà esserlo in futuro. Un interesse virtuale è sufficiente, a condizione che vi sia un minimo di probabilità che l'interessato possa prima o poi essere toccato direttamente dalla regolamentazione contestata. L'interesse degno di protezione non deve essere necessariamente giuridico; basta un interesse di fatto (DTF 136 I 49 consid. 2.1; 135 II 243 consid. 1.2; 133 I 286 consid. 2.2).

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.; 133 V 239 consid. 6.4 pag. 243).

4.1. Per il Consiglio di Stato solo una ïpiccolissima parteï di datori di lavoro affiliati alla swissstaffing è toccata dalla normativa cantonale contestata, dal momento che soltanto 13 dei 309 soci sono attivi in Ticino. All'associazione difetterebbero perciò i requisiti sia dell'interesse comune alla maggioranza degli associati sia della loro legittimazione individuale. A mente del Consiglio di Stato quest'ultimo presupposto non è adempiuto neppure per A._____SpA e B._____SA, che sono affiliate a swisstaffing ä livello nazionale, tant'è che compaiono con le sedi rispettive di X._____ e Y._____, e agiscono in tutti i Cantoni svizzeri per il tramite di 177 succursali, delle quali solo 7 (2 per A._____ e 5 per B._____) sono situate e attive in Ticino.

4.2. La ricorrente swissstaffing ritiene che il sostegno dei propri membri nell'ambito delle procedure di adozione di prescrizioni concernenti i salari minimi costituisca uno dei suoi compiti principali (Ḱernaufgabeï). Spiega di essere l'associazione svizzera dei datori di lavoro del ramo dei servizi e di avere come scopo statutario, tra l'altro, la difesa degli interessi dei propri membri nei confronti delle autorità amministrative e penali e davanti ai tribunali, in particolare per via ricorsuale. In ragione del numero elevato e dell'importanza delle industrie colpite dal contratto normale di lavoro, dovrebbe a suo parere essere notorio che la maggioranza degli associati attivi in Ticino piazzano personale nelle aziende di tali industrie. Swissstaffing riconosce che solo 13 dei 309 suoi membri sono attivi in Ticino, ma precisa ch'essi partecipano in modo importante al processo decisionale, poiché all'assemblea generale dispongono di 170 voti su 661.

Swissstaffing individua il proprio diritto di ricorrere anche nell'art. 10 cpv. 2 della legge federale contro la concorrenza sleale del 19 dicembre 1986 (LCSl - RS 241) in relazione con l'art. 89 cpv. 2 lett. d LTF: l'intervento statale contestato comporterebbe una disparità di trattamento ingiustificata tra i lavoratori temporanei e stabili che si ripercuoterebbe sui prestatori di manodopera e costituirebbe un'ingerenza illecita nel mercato del lavoro e nella libera concorrenza.

Le ricorrenti A._____SpA e B._____SA rammentano di avere tra gli scopi statutari il procacciamento di personale interinale e fisso, attività che, pur avendo sede fuori Cantone, svolgono sul posto attraverso le loro diverse succursali ticinesi; a dimostrazione che i loro servizi toccano anche aziende attive nei rami regolamentati dal contratto normale di lavoro in discussione, producono alcuni contratti in corso e si dichiarano pronte a presentarne altri se necessario.

4.3. Il diritto di ricorrere di A._____SpA e B._____SA è indubbio. Entrambe hanno succursali ticinesi (2 A._____SpA, 4 B._____SA) e per statuto mettono a disposizione di terzi personale per posti temporanei (B._____SA anche posti fissi e a tempo parziale). I contratti individuali di lavoro prodotti attestano che ciò è avvenuto. Non occorre indagare oltre poiché è in ogni caso adempiuto il requisito dell'interesse virtuale; nelle predette circostanze è assai verosimile che A._____SpA e B._____SA possano prestare anche in futuro lavoratori ad aziende attive nei rami colpiti dalle disposizioni contestate.

4.4. Swissstaffing non si prevale di interessi propri; ritiene degni di protezione quelli dei suoi membri. Tra i compiti statutari dell'associazione figurano effettivamente l'assistenza e il sostegno dei soci nei confronti delle autorità amministrative e giudiziarie, e la via del ricorso corporativo (Ÿerbandsbeschwerde¨) è prevista espressamente. La contestazione del contratto normale di lavoro non interessa tuttavia la maggioranza degli associati. S'è detto infatti che swissstaffing ammette che soltanto 13 dei 309 suoi membri sono attivi in Ticino. Il peso ch'essi hanno nell'ambito delle deliberazioni assembleari non è di rilievo per l'applicazione della giurisprudenza concernente l'art. 89 cpv. 1 LTF.

Swissstaffing sembra essere consapevole dell'infondatezza dell'argomentazione proposta con il ricorso, dal momento che, in replica, la modifica: asserisce che tutte le aziende affiliate possono in ogni caso prevalersi di un interesse virtuale, poiché ognuna di loro potrebbe in futuro prestare manodopera in Ticino nei rami regolamentati, anche agendo da altri Cantoni, ed è perciò potenzialmente suscettibile di essere colpita dalle disposizioni ticinesi sui salari minimi. L'argomento non è fondato. Per giustificare il diritto di ricorrere dell'associazione tale eventualità non dovrebbe soltanto potersi verificare occasionalmente; dovrebbe coinvolgere la maggioranza, o almeno un grande numero di associati, e ognuno di loro dovrebbe potersene prevalere a titolo individuale. Non sono però individuabili - e la ricorrente non ne adduce - elementi tali da far credere che l'attività della maggioranza o di un grande numero degli affiliati a swissstaffing, dei quali attualmente solo 13 agiscono in Ticino, abbia un minimo di probabilità di evolvere in quella direzione. La nuova tesi della ricorrente si riduce pertanto a una semplice ipotesi teorica, incompatibile con la prassi in merito al diritto di ricorrere delle associazioni.

4.5. Quanto alla LCSl, basti osservare ch'essa ha per oggetto la concorrenza, ossia - inbreve - irapporti tra concorrenti o tra fornitori e clienti; non ha nessuna pertinenza con il tema litigioso, che è originato da un intervento statale.

4.6. Concludendo sull'ammissibilità, A._____SpA e B._____SA hanno il diritto di ricorrere; il loro ricorso è perciò ammissibile. Quello di swissstaffing è invece inammissibile. Nei considerandi che seguono s'intenderanno per ïricorrentiïsolo le due società anonime.

5.
Dopo un'introduzione sullo svolgimento della procedura, le ricorrenti propongono due censure di carattere formale. Lamentano la violazione dell'art. 360b cpv. 3 CO con la prima, dell'art. 359a cpv. 2 CO in relazione con l'art. 29 cpv. 2 Cost. con la seconda. È opportuno iniziare con quest'ultima.

5.1. Le ricorrenti si dolgono del fatto che le autorità ticinesi non hanno permesso loro di esaminare gli atti concernenti l'accertamento del dumping salariale che sono stati determinanti per l'adozione del contratto normale di lavoro. Osservano che la facoltà di esprimersi concessa dall'art. 359a cpv. 2 CO, in combinazione con l'art. 29 cpv. 2 Cost., implica necessariamente il diritto di consultare gli atti determinanti e chiedono perciò, con l'atto di ricorso, di poterne prendere visione.

Nella risposta il Consiglio di Stato premette che la Commissione tripartita aveva giustificato la propria discrezione ÿer questioni legate alla protezione dei datië produce il rapporto 6 dicembre 2013 dell'Ufficio dell'Ispettorato del lavoro precisando che si tratta di parte di un rapporto più ampio riguardante anche settori economici estranei a questa procedura, per cui i dati non pertinenti sono änonimizzati..

Con la replica le ricorrenti prendono atto del rapporto e dichiarano che la produzione del documento davanti al Tribunale federale esaudisce almeno parzialmente le domande formulate con il ricorso. Non spiegano tuttavia per quale motivo la risposta alle loro domande sarebbe soltanto parziale, non chiedono di conoscere altri atti né formulano altre riserve o domande a tale proposito; contestano invece nel merito la rilevanza dei dati del rapporto. In tali circostanze è da ritenere che le ricorrenti considerino soddisfatto il loro diritto di essere sentite e che le censure di violazione degli art. 359a cpv. 2 CO e 29 cpv. 2 Cost. siano divenute prive d'oggetto.

5.2. Ancora dal profilo formale le ricorrenti lamentano la lesione dell'art. 360b cpv. 3 CO. Rimproverano

alla Commissione tripartita di non avere ricercato preliminarmente l'intesa diretta con i datori di lavoro, e al Consiglio di Stato di non averla ordinata, nonostante che non occorresse prendere contatto con un numero eccessivo di datori di lavoro e che una conciliazione non apparisse pertanto impossibile. A mente delle ricorrenti la Commissione tripartita avrebbe anche dovuto interpellare i partner sociali sulla possibilità di estendere il campo di applicazione del CCLPP.

Il Consiglio di Stato obietta che di fronte a un dumping nei confronti del 31.3 % dei salariarti, per 2/3 dei datori di lavoro (15 dei 24 che hanno fornito la documentazione), l'intesa appariva fin dall'inizio ïnutile, infruttuosa e peraltro troppo laboriosa, anche tenuto conto del termine legale a disposizione di soli due mesi. Il Consiglio di Stato ritiene che tale prassi sia conforme al c̈oncettoäpprovato dalla Commissione tripartita federale e conclude che l'organo cantonale non era tenuto a ricercare il consenso per vie diverse da quelle predisposte dall'art. 360b cpv. 3 CO.

Con la replica le ricorrenti precisano che la locuzione ïn der Regel (̈di normañel testo italiano) significa che si può prescindere dall'intesa diretta solo se essa appare fin dall'inizio priva di possibilità di successo. Tale esigenza sarebbe dettata dal principio di proporzionalità, posto che il contratto normale di lavoro costituisce un'ingerenza grave nella libertà economica e sindacale. Le ricorrenti ribadiscono che non sarebbe stato difficile prendere contatto con i datori di lavoro scorretti e dare loro modo di esprimersi e di cambiare comportamento, se del caso per scritto o tramite swissstaffing, con la minaccia dell'avvio della procedura di adozione del contratto normale di lavoro.

5.3. L'art. 360b cpv. 3 CO stabilisce che Ïe Commissioni osservano la situazione sul mercato del lavoro. Se riscontrano abusi ai sensi dell'articolo 360a capoverso 1, ricercano di norma un'intesa diretta con i datori di lavoro interessati. Qualora tale intesa non venga raggiunta entro il termine di due mesi, esse propongono all'autorità competente di stabilire un contratto normale di lavoro che preveda salari minimi per i rami o le professioni interessati.

Nella sentenza 4C 3/2013 / 4C 4/2013 del 20 novembre 2013 il Tribunale federale ha stabilito che questa disposizione permette alla Commissione tripartita di rinunciare alla procedura conciliativa, qualora l'intesa non appaia possibile (consid. 11.2 in fine e citazione). Ricorrenti e Governo ticinese, con formulazioni un poco diverse, concordano su questa interpretazione, per cui non è necessario approfondire la genesi della norma alla quale è fatta allusione nel ricorso (cfr. nondimeno Giacomo Roncoroni, in Droit collectif du travail, a cura di Arthur Andermatt e altri, n. 112 ad art. 360b CO). La sola questione controversa è se nel caso specifico fossero date le condizioni per rinunciare d'entrata alla via conciliativa.

Secondo il Consiglio di Stato i salari insufficienti sono stati riscontrati per 15 dei 24 datori di lavoro che hanno fornito la documentazione e riguardano il 33.3 % dei lavoratori. I dati sono estratti dal citato rapporto 6 dicembre 2013 allestito dall'Ufficio dell'ispettorato del lavoro all'attenzione della Commissione tripartita. Il documento attesta che la percentuale del 33.3 % corrisponde numericamente a 312 dipendenti. Davanti a cifre del genere, che non sono di per sé messe in discussione, le autorità ticinesi non hanno ecceduto nel loro potere di apprezzamento nel ritenere che l'intesa con i datori di lavoro non fosse possibile o, perlomeno, che si potesse escludere a priori che l'intesa potesse essere raggiunta in soli due mesi. Tanto più che, secondo il predetto rapporto, sono stati interpellati complessivamente 32 datori di lavoro ma solo 24 hanno fornito i dati richiesti; il comportamento passivo lascia presumere che anche tra le aziende che non hanno dato riscontri vi possano essere dipendenti che percepiscono stipendi insufficienti.

5.4. Contrariamente a quanto sembrano ritenere le ricorrenti, la ricerca di un'intesa diretta con i datori di lavoro non includeva l'obbligo per la Commissione tripartita di promuovere con i partner sociali l'estensione del campo di applicazione del CCLPP. L'art. 1a della legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro del 28 settembre 1956 (RS 221.215.311) attribuisce semmai alle Commissioni tripartite la facoltà di chiedere, d'intesa con i partner sociali, che un contratto collettivo già in vigore per un ramo determinato sia reso obbligatorio.

6.
Con la prima censura sostanziale le ricorrenti adducono la violazione del principio della preminenza del diritto federale (art. 49 cpv. 1 Cost.) e della libertà sindacale (art. 28 Cost.).

6.1. Le ricorrenti spiegano che il legislatore federale ha utilizzato la competenza conferitagli dall'art. 110 cpv. 1 lett. d Cost. promulgando la citata legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro; con l'adozione dell'art. 3 cpv. 3 CCLPP esso ha inoltre esaurito la propria competenza in materia di fissazione di salari minimi dei lavoratori temporanei nelle aziende dell'industria chimico-farmaceutica, meccanica, grafica, orologiera, alimentare e generi voluttuari, nonché di trasporti pubblici. Le ricorrenti ritengono che una normativa valida in tutta la Svizzera, adottata dai partner sociali e avallata dal Consiglio federale, non possa essere vanificata da uno strumento sussidiario come il contratto normale di lavoro. La prevaricazione di quella che definiscono la competenza legislativa (Rechtssetzungsmacht) dei partner sociali lederebbe, oltre al principio della preminenza del diritto federale, la libertà sindacale.

Il Consiglio di Stato obietta che le condizioni poste dall'art. 360a cpv. 1 CO sono state rispettate, poiché i controlli salariali sono stati effettuati solo nei sei settori economici di attività per i quali il CCLPP non fissa salari minimi. Ricorda che con l'esclusione di quei settori di attività i partner sociali si proponevano di ridurre i rischi di un livellamento verso il basso, visto che a livello nazionale i salari medi erano superiori ai minimi stabiliti dal CCLPP; la Commissione tripartita ha tuttavia costatato che la situazione ticinese è diametralmente opposta. A dimostrazione della pressione salariale esistente in tutta la Svizzera nel settore del prestito di personale il Consiglio di Stato accenna anche al fatto che la SECO lo ha posto sotto stretta sorveglianza per gli anni 2012 - 2013.

Nella replica le ricorrenti insistono sul fatto che l'art. 3 cpv. 3 CCLPP è una disposizione dichiarata di obbligatorietà generale e aggiungono che la situazione particolare del Cantone Ticino è stata considerata all'art. 20 cpv. 3 CCLPP e nell'appendice 1. Ne deducono che, se i partner sociali avessero voluto sottoporre ai salari minimi nel Cantone Ticino anche i rami di attività di per sé esclusi, lo avrebbero deciso in modo specifico. A loro giudizio l'art. 3 cpv. 3 CCLPP comporta pertanto un silenzio qualificato (qualifiziertes Schweigen).

6.2. La facoltà delle autorità competenti federali o cantonali di porre rimedio al dumping salariale per mezzo di contratti normali di lavoro che prevedano salari minimi è istituita dall'art. 360a cpv. 1 CO. Tra le condizioni che la norma pone vi è quella della sussidiarietà: l'intervento normativo presuppone che non sussista un contratto collettivo di lavoro con disposizioni sui salari minimi al quale possa essere conferita obbligatorietà generale.

Le censure delle ricorrenti attengono al rispetto di questo requisito di sussidiarietà del contratto normale per rispetto al contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale. Non è affatto in gioco la preminenza del diritto federale né, ancor meno, la libertà sindacale. L'unica questione che si pone è se le autorità ticinesi abbiano rispettato o no l'art. 360a cpv. 1 CO sotto questo profilo. La risposta è affermativa.

6.3. La procedura di adozione del contratto normale di lavoro trova spazio nei settori in cui non vi è un CCL, nei quali il CCL non contiene disposizioni relative ai salari o se al CCL non può essere conferita un'obbligatorietà generale perché non sono adempiute le condizioni legali (Messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE, FF 1999 5348 n. 276.132).

Il CCLPP definisce salari minimi per il settore del prestito di personale; in forza dell'art. 3 cpv. 3 non vi sottostanno però i lavoratori impiegati nelle aziende dell'industria chimico-farmaceutica, meccanica, grafica, orologiera, alimentare e generi voluttuari, nonché di trasporti pubblici. Detto in altre parole, sebbene sia in vigore il CCLPP, di obbligatorietà generale, nei confronti della manodopera prestata alle predette aziende non vi sono salari minimi da rispettare, in tutta la Svizzera. Questa situazione è parificabile a quella che si avrebbe se vigesse un contratto collettivo privo di regole sui salari minimi; in tale evenienza, come detto, le autorità competenti potrebbero intervenire mediante un contratto normale di lavoro.

In definitiva, ai fini dell'applicazione dell'art. 360a cpv. 1 CO importa che in un determinato settore non vi

siano salari minimi fissati da un contratto collettivo di lavoro suscettibile di esser dichiarato di obbligatorietà generale. Questa situazione si realizza indistintamente laddove o non c'è un contratto collettivo di lavoro, o ne esiste uno che non prevede salari minimi oppure, come nel caso in esame, la normativa convenzionale vigente fissa dei salari minimi ma non per il settore di attività che si vuole regolamentare mediante contratto normale di lavoro.

6.4. Infondata è la tesi del silenzio qualificato, secondo la quale i partner sociali avrebbero voluto sottrarre definitivamente ai salari minimi i lavoratori delle aziende ticinesi dell'industria chimico-farmaceutica, meccanica, grafica, orologiera, alimentare e generi voluttuari, nonché di trasporti pubblici. Alle ricorrenti sfugge la parte finale dell'art. 3 cpv. 3 CCLPP, la quale, non essendo stata dichiarata di obbligatorietà generale, non è riportata in appendice al decreto del Consiglio federale del 13 dicembre 2011. Nella versione integrale della norma, dopo l'elencazione dei settori sottratti ai salari minimi, si legge:

Ǫuesta esclusione è convenuta poiché i salari consueti di questi settori sono superiori ai salari minimi indicati all'art. 20 del presente CCL. Se la Commissione professionale paritetica per il settore del prestito del personale è in possesso di indizi concreti di dumping salariale in uno o più di questi settori, tale Commissione od ogni parte contraente del rispettivo CCL, può incaricare la Commissione tripartita (art. 360b CO) di svolgere un'inchiesta.¨

Nell'adottare il CCLPP, quindi, i partner sociali erano consapevoli che situazioni di dumping salariale si potessero verificare anche nei settori esclusi dall'art. 3 cpv. 3. Per tale eventualità hanno riservato e predisposto espressamente l'intervento della Commissione tripartita. Ne viene che l'atto impugnato non solo non invade l'ambito normativo del CCLPP, ma ne costituisce il complemento adeguato, che rispetta sia la volontà dei partner sociali sia l'art. 360a cpv. 1 CO.

7.
Le ricorrenti lamentano in seguito la violazione degli art. 360a cpv. 2 CO, 5 cpv. 3, 8, 9, 27 e 94 Cost. nonché 2 LCSl.

7.1. Le ricorrenti assumono che l'inchiesta della Commissione tripartita ha verosimilmente riguardato soltanto i salari dei lavoratori a prestito presso le aziende dell'industria chimico-farmaceutica, meccanica, grafica, orologiera, alimentare e generi voluttuari, nonché di trasporti pubblici; non sarebbe invece stata considerata la retribuzione dei dipendenti fissi di queste imprese. A loro giudizio la distinzione operata tra le due categorie di dipendenti è arbitraria e lesiva del principio di buona fede. Le ricorrenti spiegano che l'entrata in vigore del contratto normale di lavoro peggiorerebbe le condizioni salariali dei lavoratori temporanei, poiché indurrebbe i datori di lavoro a dare la preferenza ai dipendenti fissi, nei confronti dei quali non sarebbero tenuti a rispettare salari minimi. Sarebbe così vanificato l'intento di uguaglianza preconizzato dall'art. 20 cpv. 1 della legge federale sul collocamento e il personale a prestito del 6 ottobre 1989 (LC - RS 823.11) e l'intero ramo del prestito di personale ne uscirebbe discriminato e leso nei propri interessi legittimi.

Le ricorrenti aggiungono che il CNL, che le esclude in pratica dal mercato nei campi di attività regolamentati, limita indebitamente la loro libertà economica. Dal profilo della proporzionalità osservano che per combattere efficacemente il dumping salariale occorrerebbe estendere i salari minimi a tutti i lavoratori, indipendentemente dalle loro modalità d'impiego; che si sarebbero potuti adottare provvedimenti più leggeri ricercando l'intesa con i partner sociali, se del caso promuovendo l'estensione dell'obbligatorietà generale del CCLPP; e che i lavoratori che hanno scelto la flessibilità, per trovare ancora impiego, sarebbero costretti ad accettare contratti fissi.

Infine le ricorrenti ritengono l'atto impugnato, che nelle suddette circostanze interferisce sulla concorrenza nel mercato della manodopera, sia sleale e illecito nel senso dell'art. 2 LCSl.

Il Consiglio di Stato risponde che l'inchiesta mirava solo al controllo dei salari del personale a prestito nei sei settori in discussione, conformemente a quanto chiesto dalla SECO, e che la Commissione tripartita ha

escluso fin dall'inizio la lesione di interessi legittimi in tali settori economici ïnon rilevando, dal profilo salariale, una stretta correlazione tra tali settori economici e il settore del prestito del personale, che giustificasse un ulteriore controllo salariale nei precitati settori economici interessati contemporaneo al controllo del settore del prestito del personale¨; circostanza che esclude che vi possa essere parità di trattamento tra le due ¨tipologie di settore·. Se avesse costatato una correlazione simile, la Commissione tripartita avrebbe dovuto estendere i controlli a tutta l'economia cantonale, dal momento che ¨potenzialmente il prestito di personale è possibile in tutti i rami dell'economia·. Lo Stato definisce poi ün'impressione soggettivaÏ'assunto secondo cui il CNL non migliorerebbe la situazione salariale dei dipendenti di quei settori e osserva che toccherebbe del resto all'economia privata o alla politica prodigarsi in tale senso, non alla Commissione tripartita.

In replica le ricorrenti prendono atto della limitazione dell'inchiesta da parte della Commissione tripartita, ribadiscono che l'indagine salariale del personale a prestito non può essere scissa dalla situazione salariale generale nei sei settori di attività e concludono che né le indicazioni della SECO, né l'esigenza di ridurre il carico di lavoro delle autorità possono giustificare la discriminazione del ramo del lavoro temporaneo nel Cantone Ticino. Esse censurano inoltre il fatto che la Commissione tripartita ha raffrontato i salari offerti con quelli fissati dal CCLPP invece che con quelli usuali per luogo, professione o ramo e che in ogni caso, anche seguendo il metodo errato, presso tre delle sei industrie considerate non sono stati riscontrati salari abusivi nel senso dell'art. 360a cpv. 1 CO.

7.2. L'esame di queste censure richiede una premessa.

I presupposti materiali che devono essere adempiuti affinché possa essere promulgato un contratto normale di lavoro con salari minimi obbligatori sono definiti dall'art. 360a CO. La controversia verte pertanto sull'applicazione di questa norma. Principi generali quali il rispetto della buona fede e il divieto dell'arbitrio non assumono portata propria accanto alla censura di violazione dell'art. 360a CO. Trattandosi di diritto federale, che il Tribunale federale deve applicare senza poterlo sindacare (art. 190 Cost.), il contratto normale di lavoro che ne rispetta le condizioni è legittimo a prescindere dalla sua compatibilità con i principi della libertà economica. Il contratto normale di lavoro con salari minimi obbligatori è di per sé uno strumento che influisce sulla libertà contrattuale ed economica.

Per quanto riguarda l'art. 2 LCSl si rinvia al considerando 4.5.

7.3. L'art. 360b CO attribuisce alle Commissioni tripartite federale e cantonali un ruolo centrale nella procedura di adozione dei contratti normali di lavoro con salari minimi; sono questi organismi che osservano e analizzano il mercato e, qualora ne siano adempiute le condizioni, propongono alle autorità competenti di stabilire i salari minimi per determinati rami o professioni.

Nel predisporre questa misura di accompagnamento alla libera circolazione delle persone il legislatore era consapevole che L̈a verifica delle condizioni poste dall'articolo 360a CO e la decisione di adottare un CNL costituiscono provvedimenti in larga misura discrezionali, che possono pertanto essere applicati meglio da un'autorità che conosca la realtà del mercato¨(Messaggio citato, FF 1999 5359 art. 360b CO). Per questo motivo, e anche perché sono composte da rappresentanti di entrambe le parti sociali, oltre che dello Stato, le Commissioni tripartite fruiscono di un potere discrezionale ampio, che le autorità competenti per l'adozione dei contratti normali di lavoro - nel Cantone Ticino il Consiglio di Stato - possono rivedere soltanto con cognizione limitata all'errore di diritto, rispettivamente all'abuso o all'eccesso del potere di apprezzamento (Giacomo Roncoroni, op. cit., n. 100-102 ad art. 360a CO; Wolfgang Portmann, Basler Kommentar, Obligationenrecht I, 5aed. 2011, n. 2 ad art. 360a CO).

7.4. L'art. 20 cpv. 1 LC, citato dalle ricorrenti, stabilisce che il prestatore di manodopera deve rispettare le disposizioni sul salario del contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale al quale è sottoposta l'impresa acquisitrice. Se l'impresa è assoggettata a un contratto normale di lavoro secondo l'art. 360a CO, il medesimo concetto è espresso dall'art. 360d cpv. 1 CO. Questa norma ha lo scopo di evitare che i provvedimenti messi in opera per combattere il dumping salariale siano aggirati con l'impiego di personale a prestito (Wolfgang Port-

mann, op. cit., n. 4 ad art. 360d CO); contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, essa non impedisce però che mediante contratto normale di lavoro siano fissati dei salari minimi vincolanti anche per la manodopera prestata a imprese che di per sé non vi sottostanno.

L'art. 360d cpv. 1 CO attesta piuttosto che il prestatore di personale ha ricevuto un'attenzione particolare anche nell'ambito delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone. Negli ultimi anni, in effetti, la preoccupazione verso questo settore è stata espressa nelle informazioni della SECO destinate alle autorità cantonali. Le obiezioni delle ricorrenti concernenti la portata di questi documenti sono infondate, poiché essi riassumono i risultati delle analisi del mercato del lavoro e le raccomandazioni ricorrenti della Commissione tripartita della Confederazione, la quale, come detto (consid. 7.3), è l'autorità competente istituita a tale fine in applicazione dell'art. 360b CO.

Nel 2012 il settore del personale a prestito è stato tenuto sotto össervazione mirata, finalizzata a stabilire la necessità di misure d'interventoda parte della Commissione tripartita della Confederazione, la quale ha invitato a sua volta le Commissioni tripartite cantonali a controllare le aziende che non rientrano nel campo di applicazione del CCLPP, dichiarato di obbligatorietà generale a partire dal 1°gennaio 2012 (Informazioni sui settori oggetto di osservazione mirata da parte della Commissione tripartita federale nel 2012, SECO 9 dicembre 2011, pagg. 1 e 3). Si ricordi che il timore che presso queste aziende si potessero verificare situazioni di dumping salariale era emerso anche nell'ambito dell'adozione del CCLPP (cfr. consid. 6.4). L'osservazione mirata si è protratta anche nel 2013 per il motivo, tra l'altro, che il settore del personale a prestito ïsi avvale massicciamente della possibilità di reclutare personale dei Paesi UE/AELS(Informazioni sui settori oggetto di osservazione mirata da parte della Commissione tripartita federale nel 2013, SECO 14 dicembre 2012, pag. 3).

Tenuto conto di questa situazione, la Commissione tripartita ticinese ha usato correttamente il potere di apprezzamento del quale dispone per diritto federale e non ha commesso disparità di trattamento nel limitare le proprie indagini al personale prestato alle aziende che sfuggono al campo di applicazione del CCLPP.

7.5. L'osservazione dei salari di un settore determinato comporta per sua natura un trattamento diverso rispetto ad altre attività. Nel caso specifico la differenziazione appare in modo forse più marcato, poiché il personale a prestito non appartiene a un ramo o a una professione a sé, ma è una sorta di servizio suscettibile di sovrapporsi a tutti i settori di attività veri e propri. Contrariamente a quanto ritengono le ricorrenti, ciò non impedisce tuttavia di considerarlo e di trattarlo alla stregua di un ramo economico nel senso dell'art. 360a cpv. 1 CO, al pari di quanto è accaduto con l'adozione del CCLPP.

Questa particolarità del settore del personale a prestito rende infondato il rimprovero mosso alle autorità ticinesi di avere accertato il dumping riferendosi ai salari fissati nel CCLPP. La dottrina ammette che i contratti collettivi di lavoro siano presi in considerazione, accanto ai metodi statistici, nella determinazione dei salari usuali nel senso dell'art. 360a cpv. 1 CO (GIACOMO RONCORONI, op. cit., n. 84 ad art. 360a CO; BRUNNER/BÜHLER/WAEBER/BRUCHEZ, Commentaire du contrat de travail, 3aed. 2004, n. 4 ad art. 360a CO; Wolfgang Portmann, op. cit., n. 3 ad art. 360a CO). Dal momento che, come detto, per certi versi l'attività del prestatore di personale costituisce un ramo a sé stante, la Commissione tripartita, prendendo come termine di raffronto i salari stabiliti dal contratto collettivo di tale ramo - il CCLPP - non ha oltrepassato i limiti del potere discrezionale ampio del quale fruisce (Wolfgang Portmann, op. cit., n. 4 ad art. 360a CO, esprime il parere contrario, secondo cui il raffronto andrebbe effettuato con i contratti collettivi di lavoro vigenti per i rami di attività delle singole imprese acquisitrici).

7.6. La distinzione tra il settore del personale a prestito e i diversi rami delle attività economiche nei quali esso è impiegato assume invece importanza da un altro punto di vista.

Dal rapporto della Commissione tripartita risulta che gli abusi sono stati riscontrati nella misura del 90% nell'industria grafica, del 63.1% nell'industria chimica farmaceutica, del 61.7% nell'industria alimentare e generi voluttuari, dell'8.8% nell'industria meccanica, del 4.1% nell'industria orologiera e dello 0% nelle aziende di trasporti pubblici. Il Consiglio di Stato osserva che, secondo il modello di analisi utilizzato, gli abusi sono

considerati gravi e costituiscono dumping se hanno una frequenza di almeno il 5% e dà atto che questa soglia non è stata raggiunta nell'industria orologiera e nelle aziende di trasporti pubblici; ritiene nondimeno c̈oerente e in linea con le condizioni fissate inizialmente dalla CTäpplicare il CNL anche a questi rami economici. Questa giustificazione non convince. S'è detto che la Commissione tripartita federale, preoccupata per le condizioni salariali del personale a prestito, ha invitato le Commissioni tripartite cantonali a controllare le aziende che non rientrano nel campo di applicazione del CCLPP; le verifiche avrebbero permesso di valutare l̈a necessità di misure d'intervento(̈consid. 7.4). Questa valutazione non ammette soluzioni globali; deve rispettare le esigenze di
differenziazione e di rispetto degli interessi dei singoli rami in conformità con l'art. 360a cpv. 2 CO. Nelle imprese dei rami di attività nei quali l'inchiesta ha rivelato che il personale a prestito non è vittima di dumping salariale non v'è motivo d'imporre salari minimi per mezzo di un contratto normale di lavoro.

Ne viene che su questo punto il ricorso è fondato. Il CNL viola il diritto federale nella misura in cui impone salari minimi vincolanti per il personale a prestito impiegato nell'industria orologiera e nelle aziende di trasporti pubblici. Le ricorrenti ritengono a torto che la medesima conclusione s'imponga anche per l'industria meccanica, poiché la frequenza di salari abusivi riscontrata in quel ramo- dell'8.8% - superail margine di tolleranza del 5% stabilito dalla Commissione tripartita. Questo valore di soglia non è messo in discussione nel ricorso.

7.7. Le ricorrenti asseriscono che il CNL danneggerebbe i lavoratori temporanei, poiché le imprese assoggettate al contratto normale di lavoro, per non essere vincolate a salari fissi, darebbero la preferenza ai lavoratori stabili. Non è del tutto inverosimile che qualche situazione del genere si possa verificare ma, come obietta con ragione lo Stato, per eliminare tale rischio occorrerebbe regolamentare tutti i rami economici che impiegano personale a prestito. Non sono ad ogni modo addotti elementi concreti attestanti che il fenomeno assumerebbe una portata tale da inficiare gli apprezzamenti mirati svolti dalla Commissione tripartita. Il contratto normale di lavoro dell'art. 360a CO è del resto uno strumento di durata limitata e flessibile. In forza dell'art. 360b cpv. 4 CO la Commissione tripartita dovrà continuare a tenere sotto osservazione il settore; dovrà verificare l'efficacia del provvedimento adottato e, se la situazione mutasse, dovrà farsi promotrice dei cambiamenti necessari, se del caso anche dell'abrogazione del contratto normale di lavoro (GIACOMO RONCORONI, op. cit., n. 115 ad art. 360a CO; Wolfgang Portmann, op. cit., n. 7 ad art. 360b CO).

Contrariamente a quanto asseriscono le ricorrenti, la situazione salariale dei lavoratori a prestito nelle aziende dell'industria chimico-farmaceutica, grafica, orologiera, alimentare e generi voluttuari, nonché di trasporti pubblici non poteva essere migliorata con l'estensione dell'obbligatorietà generale del CCLPP. In forza dell'art. 3 cpv. 3, in queste aziende le disposizioni sui salari minimi del personale a prestito non si applicano; occorrerebbe pertanto estendere il campo di applicazione di tali disposizioni, prima di poterle dichiarare obbligatorie (cfr. consid. 5.4).

8.
In via subordinata le ricorrenti chiedono che il periodo di validità del contratto normale di lavoro, fissato dal Consiglio di Stato in tre anni a partire da 1°settembre 2014, sia accorciato. A loro avviso la durata triennale è sproporzionata tenuto conto della rapidità con la quale potrebbe evolvere il mercato del lavoro nel settore in questione. Le ricorrenti ritengono che occorrerebbe limitarla al 31 dicembre 2014 se il campo di applicazione del CCLPP fosse esteso alle aziende interessate dal CNL; eventualmente al 30 settembre 2015 come il contratto collettivo di lavoro che vige in Ticino per le aziende che per quanto concerne i lavoratori presi in prestito presentano un salario annuo inferiore a fr. 1'200'000.–; ma al massimo fino al 31 dicembre 2015 qualora il Consiglio federale prolungasse fino a quella data l'obbligatorietà generale del CCLPP (ciò che nel frattempo è avvenuto).

Il Consiglio di Stato obietta che la durata del contratto normale di lavoro è indipendente da quella di altre normative cantonali o federali e che tre anni rispettano il concetto di d̈urata limitata d̈ell'art. 360a cpv. 1 CO.

Lo scopo della limitazione della durata è di permettere l'analisi e l'adattamento periodico dei salari, poiché

il contratto normale di lavoro dell'art. 360a CO è uno strumento di correzione a carattere provvisorio (GIACOMO RONCORONI, op. cit., n. 98 seg. ad art. 360a CO; Wolfgang Portmann, op. cit., n. 16 ad art. 360a CO). Il diritto federale non dà indicazioni concernenti la "durata limitata"; non esige però neppure l'allineamento temporale con altre normative che vigono a livello federale e cantonale in merito ai salari minimi del personale a prestito, sebbene un coordinamento in tale senso possa apparire auspicabile. In considerazione dello scopo anzidetto la durata di tre anni decretata dal Consiglio di Stato ticinese non è eccessiva e non eccede il margine di apprezzamento delle autorità cantonali. Anche perché la Commissione tripartita non può rimanere inattiva fino alla scadenza del CNL; come detto, essa ha il compito di sorvegliare costantemente il mercato del lavoro e il dovere di intervenire qualora si verificassero dei cambiamenti di rilievo (cfr. consid. 7.7).

9.
Riassumendo, i ricorsi di A._____SpA e B._____SA sono parzialmente fondati. Il decreto impugnato è lesivo del diritto federale e va annullato nella misura in cui il contratto normale di lavoro impone salari minimi vincolanti per il settore del prestito di personale nell'industria orologiera e nelle aziende di trasporti pubblici; esso rimane invece legittimo per quanto riguarda il personale prestato alle aziende dell'industria chimico-farmaceutica, meccanica, grafica nonché alimentare e generi voluttuari. Il ricorso della swissstaffing è invece inammissibile.

Premesso che allo Stato del Cantone Ticino non sono caricate spese e assegnate ripetibili (art. 66 cpv. 4 e 68 cpv. 3 LTF) e tenuto conto dell'esito del ricorso, le spese giudiziarie vanno poste a carico delle ricorrenti (art. 66 cpv. 1 LTF) in ragione della loro parziale soccombenza, ma queste hanno pure diritto a un'indennità per ripetibili nella - limitata - misura in cui il gravame è stato accolto (art. 68 cpv. 2 LTF). La ripartizione interna di costi e ripetibili è lasciata alle tre ricorrenti, che hanno presentato un atto di ricorso unico.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Il ricorso della swissstaffing è inammissibile.

2.
Il ricorso della A._____SpA e della B._____SA è accolto parzialmente: l'atto impugnato è annullato nella misura in cui impone salari minimi vincolanti per il personale a prestito impiegato nell'industria orologiera e nelle aziende di trasporti pubblici; per il resto il ricorso è respinto.

3.
Le spese giudiziarie di fr. 4'000.– sono poste a carico delle tre ricorrenti in solido. Lo Stato del Cantone Ticino rifonderà alle ricorrenti A._____SpA e B._____SA complessivi fr. 1'500.– a titolo di ripetibili per la procedura innanzi al Tribunale federale.

4.
Comunicazione alle parti.

Losanna, 11 maggio 2015

In nome della I Corte di diritto civile
del Tribunale federale svizzero

La Presidente: Kiss

Il Cancelliere: Piatti