

## **TI\_GERICHTE 52.2018.45 vom 20. März 2018**

TI Tribunale d'appello, 2018-03-20, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2018.45](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2018.45)

FR: TI\_GERICHTE 52.2018.45 du 20 mars 2018

IT: TI\_GERICHTE 52.2018.45 del 20 marzo 2018

### **Regeste**

Irricevibilità di un ricorso contro il decreto di conferimento del carattere obbligatorio generale a livello cantonale a disposizioni di un CCL

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Prima di entrare nel merito di un'impugnativa o di un'istanza, il Tribunale cantonale amministrativo esamina d'ufficio se sono date le premesse d'ordine che ne determinano la ricevibilità; in particolare esso, oltre ad accertare la propria competenza e la tempestività del gravame, deve verificare se il contenzioso verte attorno ad un procedimento di diritto amministrativo definito mediante decisione dell'autorità (art. 1 cpv. 1 LPAm) e se la parte insorgente è legittimata ad agire in giudizio (art. 65 LPAm). 2. Per principio possono formare oggetto di ricorso soltanto le decisioni, ovvero i provvedimenti adottati dall'autorità iure imperii, in casi concreti ed individuali, per costituire, modificare o sopprimere diritti od obblighi degli amministrati fondati sul diritto pubblico o per accertarne l'esistenza, l'inesistenza o l'estensione (art. 1 cpv. 1 e 2 LPAm; Marco Borghi/Guido Corti , Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 4 ad art. 1; Adelio Scolari , Diritto amministrativo - parte generale, 2a ed., Cadenazzo 2002, n. 200). Il concetto di decisione nel diritto pubblico ticinese coincide pertanto con quello ancorato, a livello federale, all'art. 5 della legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 (PA; RS 172.021) e, più in generale, con la definizione tradizionalmente ritenuta da dottrina e giurisprudenza , ove la decisione è comunemente definita quale atto d'imperio individuale rivolto al privato, mediante il quale un rapporto concreto di diritto amministrativo viene creato o accertato in modo vincolante, tale da poter essere posto in esecuzione (cfr. la giurisprudenza precitata). Detta nozione viene poi interpretata in maniera più estensiva dalla prassi delle autorità di ricorso cantonali in materia comunale: essa abbraccia, segnatamente, anche le risoluzioni degli organi comunali che spiegano effetti obbligatori solamente all'interno dell'apparato amministrativo del comune (RDAT 1994-II n. 8; Borghi/Corti , op. cit., ibidem). In caso contrario una parte delle deliberazioni più importanti degli organi comunali non sarebbe impugnabile, nemmeno facendo capo all'azione popolare (cfr. riassuntivamente RDAT 1999-II n. 6 consid. 2.2). Di converso, al Tribunale cantonale amministrativo è precluso il controllo astratto circa la conformità con il diritto di rango superiore di un atto normativo cantonale. La costituzione cantonale non prevede infatti la possibilità di operare un simile esame da parte dei tribunali cantonali (in questo senso si veda anche DTF 140 III 59 consid. 2 in fine, non pubblicato, il quale conferma come il diritto ticinese non preveda una procedura di controllo astratto degli atti normativi) . Tuttavia, giusta l'art. 73 cpv. 2 secondo periodo della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 (Cost./TI; RL 1.1.1.1), i tribunali non

possono applicare norme cantonali contrarie al diritto federale. Pertanto, al fine di rispettare il principio della preminenza del diritto superiore, l'autorità di ricorso può esaminare la compatibilità di una norma di diritto cantonale con il diritto federale e internazionale e può paralizzarne l'applicazione soltanto in caso di esame di atti concreti. In passato questa Corte declinava costantemente la propria competenza anche in caso di impugnazione (astratta) di atti normativi comunali o patriziali, ritenendo che tali contestazioni avevano luogo secondo specifiche disposizioni che non prevedevano il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo (art. 187 lett. a legge organica comunale del 10 marzo 1987 [LOC; RL 2.1.1.2] per i regolamenti comunali, 192 cpv. 3 LOC e 44 regolamento di applicazione della legge organica comunale del 30 giugno 1987 [RALOC; RL 2.1.1.3] per le ordinanze comunali e art. 125 lett. a legge organica patriziale del 28 aprile 1992 [LOP; RL 2.2.1.1] per i regolamenti patriziali), ragione per la quale le decisioni rese su ricorso in questo ambito dal Consiglio di Stato erano considerate definitive (RDAT II-1994 n. 11, I-1993 n. 10; STA 52.2006.128 del 26 gennaio 2007, 52.2004.389 del 16 dicembre 2004, 52.1996.194 del 23 ottobre 1996). Una decina di anni fa questa prassi è stata tuttavia modificata per tenere conto degli sviluppi normativi allora intervenuti a livello federale e delle loro ripercussioni sul diritto procedurale cantonale. Questo Tribunale ha quindi avuto modo di considerare che, sebbene gli art. 187 lett. a e 192 cpv. 3 LOC e l'art. 125 lett. a LOP si limitino tuttora a prevedere unicamente la facoltà di impugnare i regolamenti comunali, le ordinanze municipali e i regolamenti patriziali davanti al Governo cantonale nei termini della loro pubblicazione all'albo, in seguito all'entrata in vigore, avvenuta il 1° gennaio 2007, della nuova legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF; RS 173.110) e dell'art. 29a della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), a far tempo dal 1° gennaio 2007 vige il principio secondo il quale, laddove il diritto cantonale prevede un rimedio giuridico contro gli atti normativi cantonali - ivi compresi quelli emanati da corporazioni di diritto pubblico quali i comuni e i patriziati -, i Cantoni sono tenuti a garantire alle parti la possibilità di sottoporre la contestazione ad un'autorità giudiziaria di rango superiore, prima di un eventuale ricorso al Tribunale federale. Il Tribunale cantonale amministrativo ha pertanto ammesso la propria competenza ad entrare nel merito di ricorsi rivolti contro decisioni del Consiglio di Stato che operavano un controllo astratto di atti normativi di livello comunale o patriziale, fondandosi sull'art. 60 cpv. 2 dell'allora vigente legge di procedura per le cause amministrative del 16 aprile 1966, norma quest'ultima che era stata introdotta il 2 dicembre 2008 al fine di adeguare la procedura amministrativa cantonale alle nuove esigenze poste dal diritto federale e che istituiva in linea generale la facoltà di dedurre in giudizio davanti a questo Tribunale tutte le decisioni del Consiglio di Stato non esplicitamente dichiarate definitive dalla legge (STA 52.2009.316 del 6 novembre 2009, 52.2009.151 del 31 luglio 2009). Questa giurisprudenza non può però essere estesa alle contestazioni promosse contro gli atti normativi cantonali, i quali permangono direttamente impugnabili davanti al Tribunale federale, non prevedendo il diritto ticinese alcun rimedio giuridico contro i medesimi e non imponendo tassativamente il diritto di rango superiore un simile esame da parte di un'autorità giudiziaria cantonale (cfr. Bernard Corboz/Alain Wurzburger/Pierre Ferrari/ Jean-Maurice Frésard/Florance Aubry Girardin, Commentaire de la LTF, Berna 2009, n. 3 ad art. 87). 3. Nel caso di specie, oggetto dell'impugnativa inoltrata il 12 gennaio 2018 dalle ditte ricorrenti è, come indicato in narrativa, il decreto 4 ottobre 2017 con il quale il Consiglio di Stato, in virtù delle competenze assegnategli dall'art. 23 LCLOCCL, ha conferito carattere obbligatorio generale a livello cantonale fino al 30 giugno 2019 ad alcune disposizioni

contenute nel CCL concluso in Ticino nel ramo della posa di piastrelle, mosaici, pietre naturali e artificiali ed affini. Come è stato a più riprese chiarito dal Tribunale federale (DTF 128 II 13 consid. 1 d e 2a pag. 18 con riferimenti; STF 4C\_1/2008 del 9 marzo 2009 consid. 2 con rif.; per analogia: DTF 140 III 59 consid. 2 non pubblicato ), tale atto non costituisce una decisione nel senso sopra indicato del termine, in quanto non è rivolto nei confronti di ben precisi soggetti giuridici e non è volto a disciplinare in maniera vincolante e coercibile un rapporto concreto di diritto amministrativo. Esso esplica i suoi effetti unicamente verso terze persone non vincolate dal CCL e non tocca le parti contraenti che hanno chiesto alla competente autorità di conferire al medesimo carattere obbligatorio generale . Per rapporto a questi soggetti terzi non vincolati dal contratto, il decreto in questione va pertanto considerato alla stregua di un atto normativo. I suoi effetti si limitano all'estensione delle clausole contrattuali contenute nel CCL, senza per contro influire sul contenuto del medesimo. In altri termini la pronuncia governativa con cui viene conferito carattere di obbligatorietà generale ad un CCL non genera nuove disposizioni , ma si limita ad estendere il campo di applicazione personale di norme convenzionali già esistenti. Nei casi in cui la portata territoriale di una simile dichiarazione è ristretta ad un solo Cantone, o ad una parte di esso, quest'ultima costituisce un atto normativo cantonale che può essere oggetto di ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale (art. 82 lett. b LTF). Laddove, come è il caso in Ticino (cfr. supra , consid. 2), non è prevista a livello cantonale alcuna via ricorsuale contro gli atti legislativi cantonali, chi intende impugnare un simile decreto deve adire direttamente l'Alta Corte federale (art. 87 cpv. 1 LTF), come d'altra parte hanno fatto gli stessi ricorrenti nel caso concreto. Ne discende pertanto che il presente gravame, rivolto per l'appunto contro un atto normativo cantonale, deve essere respinto in ordine per carenza di competenza di questo Tribunale a statuire sul medesimo. Non permette di giungere ad una diversa conclusione il fatto che l'art. 25 LCLOCCL preveda che contro le decisioni del Consiglio di Stato sia dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo. La norma, che il legislatore ha semplicemente ripreso dalla ormai abrogata legge di applicazione della legge federale sul conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro del 2 dicembre 2008, non tiene conto delle indicazioni fornite dalla giurisprudenza sopra menzionata ed è insuscettibile da sola sia di influire sulla natura normativa dell'atto qui impugnato, sia di supplire all'assenza nella Costituzione ticinese di una disposizione che consenta ai tribunali di esercitare un controllo astratto delle leggi cantonali. 4. Stante tutto quanto precede, il ricorso deve dunque essere dichiarato inammissibile. Gli atti sono trasmessi al Tribunale federale per competenza. Data la particolarità della fattispecie, si prescinde dal prelievo di tasse e spese (art. 47 LPAm) e non si assegnano ripetibili alle parti (art. 49 LPAm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è irricevibile. §. Di conseguenza gli atti sono trasmessi al Tribunale federale per competenza. 2. Non si prelevano né spese, né tasse. Non si assegnano ripetibili. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. LTF). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il  
presidente La vicecancelliera