

[AZA 0/2]

2P.136/2000

II CORTE DI DIRITTO PUBBLICO

6 ottobre 2000

Composizione della Corte: giudici federali Wurzbürger,
 presidente, Hartmann e Hungerbühler.
 Cancelliere: Cassina.

Visto il ricorso di diritto pubblico inoltrato il 19 giugno 2000 da A._____, patrocinato dall'avv. Matteo Rossi, Mendrisio, contro la decisione emanata il 16 maggio 2000 dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino nella causa, in materia di apertura straordinaria di una farmacia, che oppone il ricorrente al Dipartimento delle finanze edell' economia del Cantone Ticino;
 Ritenuto in fatto :

A.- Il 10 novembre 1999 il dott. A._____ ha chiesto al Dipartimento delle finanze e dell'economia del Cantone Ticino il rilascio di un permesso per l'apertura domenicale e festiva della farmacia B._____, situata all'interno del centro commerciale C._____.

Sentito il parere del Farmacista cantonale e dell' Ordine dei farmacisti del Cantone Ticino, il 15 febbraio 2000 il citato Dipartimento ha risolto di respingere l' istanza. Esso ha constatato che la farmacia B._____ è un commercio situato nella zona di confine, ai sensi dell'art. 9 del regolamento di applicazione della legge cantonale sul lavoro, del 22 gennaio 1970 (Rlav), per la quale valgono le deroghe d'apertura previste dall'art. 10 Rlav. Ha quindi rilevato come tale norma non preveda la possibilità per le farmacie di aprire la domenica e durante gli altri giorni festivi.

B.- Adito su ricorso da A._____, con decisione del 16 maggio 2000 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha confermato la citata pronuncia dipartimentale. Il Governo ticinese ha escluso l'esistenza di una lacuna nella legge, ribadendo che il legislatore non ha voluto integrare le farmacie nella lista dei negozi per i quali è possibile derogare ai giorni di chiusura stabiliti dall' art. 20 della legge cantonale sul lavoro, dell'11 novembre 1968 (Llav).

Prova ne sarebbe che questa categoria di commerci sottostà, per la zona di confine, alla speciale regolamentazione di cui all'art. 10 lett. d Rlav. L'Esecutivo cantonale ha poi escluso una violazione del principio della parità di trattamento, rilevando che gli scopi e gli obblighi che competono alle farmacie non permettono sul piano giuridico di raffrontare le medesime a quei generi di commerci ai quali la legislazione ticinese riconosce la possibilità di aprire la domenica e durante i giorni festivi.

C.- Il 19 giugno 2000 A._____ ha introdotto dinanzi al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico con il quale chiede l'annullamento della predetta decisione governativa. Postula inoltre che sia accertata l'incostituzionalità dell'art. 10 Rlav. Lamenta la violazione del principio della parità di trattamento (art. 8 Cost.) e del divieto d'arbitrio (art. 9 Cost.).

Chiamato ad esprimersi, il Consiglio di Stato ticinese ha rinunciato a formulare delle osservazioni al gravame, dichiarando di volersi rimettere al giudizio del Tribunale federale.

Considerando in diritto :

1.- Il Tribunale federale si pronuncia d'ufficio e con pieno potere d'esame sull'ammissibilità del rimedio sottopostogli (DTF 124 I 11 consid. 1, 122 I 39 consid. 1, 121 II 39 consid. 2).

a) Il ricorso di diritto pubblico, fondato sulla pretesa violazione dei diritti costituzionali del cittadino e esperito tempestivamente contro una decisione emanata da un'autorità di ultima istanza cantonale in materia di rilascio di deroghe agli orari di apertura dei commerci nel Cantone Ticino (art. 26 cpv. 1 Llav), è, in linea di principio, ammissibile giusta gli art. 84 cpv. 1 lett. a, nonché 86 e segg. OG. La legittimazione del ricorrente, colpito dal giudizio impugnato nei suoi interessi giuridicamente protetti, è pacifica e non dà adito a dubbi (art. 88 OG).

b) Nell'ambito di un ricorso rivolto contro una decisione concreta è ancora possibile far valere l'incostituzionalità delle norme cantonali applicate. Il Tribunale federale esamina tuttavia la compatibilità di tali disposizioni con la Costituzione riferendosi al caso concreto, e se la censura si rivela fondata, esso non annulla la norma applicata, ma unicamente il provvedimento adottato sulla base della medesima (DTF 124 I 289 consid. 2 con riferimenti).

Salvo in casi eccezionali, che qui non sono dati, il ricorso di diritto pubblico ha in effetti funzione meramente cassatoria, per cui sono considerate inammissibili le conclusioni che vanno oltre la semplice richiesta di annullamento dell'atto impugnato (DTF 124 I 327 consid. 4a con rinvii). Di conseguenza, nella misura in cui il ricorrente chiede che l'art. 10 Rlav sia dichiarato incostituzionale, il suo gravame è da respingere in ordine.

c) La procedura relativa al ricorso di diritto pubblico è contraddistinta dal principio dell'allegazione, giusta il quale il Tribunale federale statuisce unicamente sulle censure sollevate dal ricorrente, a condizione che esse siano sufficientemente sostanziate (art. 90 cpv. 1 lett. b OG; sulla nozione cfr. DTF 117 la 393 consid. 1c).

È dunque sulla base di tali regole che dev'essere esaminato il presente gravame.

2.- a) L'ordinamento legislativo ticinese tratta la questione dell'apertura dei negozi nell'ambito della legge cantonale sul lavoro agli art. da 17 a 25. A questo proposito il legislatore cantonale ha istituito il principio della chiusura domenicale e festiva dei commerci (art. 20 cpv. 1 Llav.) ed ha quindi fissato gli orari di chiusura ordinari degli stessi durante i giorni feriali (art. 21 Llav). Parallelamente a ciò, esso ha previsto una serie di deroghe, onde tenere conto di determinate necessità e circostanze (art. 20 cpv. 2, 22 e 23 Llav). In questa sede occorre in particolare rilevare che, giusta l'art. 22 Llav, al fine di soddisfare le esigenze del movimento turistico o per facilitare il commercio nelle zone di confine, il Consiglio di Stato può prolungare gli orari di apertura dei negozi per determinati Comuni o per determinate zone, in deroga a quanto stabilito dalle predette disposizioni. Il Governo ticinese ha quindi provveduto a emanare delle norme inerenti alle deroghe nelle zone turistiche del Cantone (art. 7 e 8 Rlav) e delle norme relative alle zone di confine (art. 9 e 10 Rlav). Il Comune di X. _____, all'interno del quale ha sede la farmacia del ricorrente, è inserito sia in zona turistica (art. 7 Rlav) che in zona di confine (art. 9 Rlav).

b) L'art. 10 Rlav contempla per la zona di confine delle deroghe differenziate, in funzione del genere d'attività svolta da ogni singola categoria di commerci. A questo proposito va in particolare rilevato che detta disposizione prevede alla lett. d per le farmacie - escluse quelle di turno - unicamente la possibilità di prolungare l'apertura sino alle ore 19.00 durante i giorni feriali. Nessuna eccezione è invece ammessa per le domeniche e per i rimanenti giorni festivi. Alla lett. f del medesimo articolo, viene per contro sancita la possibilità d'apertura sino alle ore 19.00 nei giorni feriali, nonché durante i giorni festivi e le domeniche tra le ore 09.00 e le 19.00 per i negozi di abbigliamento, maglieria, calzature, pelletteria, biancheria e lingerie, accessori, profumeria e cosmetici, orologeria e bigiotteria, cristalleria, casalinghi, articoli ricordo, articoli fotografici e ottici, apparecchi radio, televisione, audio e video, dischi e videocassette, articoli sportivi, giocattoli, libri e cartoleria.

3.- a) Il ricorrente censura in primo luogo la violazione del principio della parità di trattamento, contestando la costituzionalità sia della decisione impugnata che della norma cantonale su cui la stessa si basa. In entrambi i casi si appella esclusivamente all'art. 8 cpv. 1 Cost. In particolare egli sostiene che le regole scaturenti dall'art. 10 Rlav sono eccessivamente tassative e rigide.

Da un lato riconosce che è in linea di massima corretto disciplinare la questione delle deroghe agli orari d'apertura tenendo conto del genere d'attività svolta da ogni singola categoria di commerci. Afferma tuttavia che attraverso l'adozione dell'art. 10 lett. f Rlav, il legislatore cantonale ha in verità voluto trattare allo stesso modo tutti i commerci che, per il genere di prodotti offerti, si rivolgono prevalentemente ad una clientela forestiera di confine.

Ne deduce quindi che dev'essere la natura degli avventori che frequentano un commercio a determinare il tipo di deroga da accordare al medesimo. Partendo da queste considerazioni, il ricorrente asserisce che la farmacia B. _____ si trova all'interno di un centro commerciale comprendente per lo più dei negozi d'abbigliamento che già fruiscono delle possibilità d'apertura straordinarie contemplate dall'art. 10 lett. f Rlav e che si rivolgono ad una clientela forestiera. Sostiene quindi che ad approfittare dei prodotti e dei servizi offerti dalla sua farmacia sarebbero sostanzialmente le stesse persone che già si trovano sul posto per visitare gli altri punti di vendita del complesso commerciale. Ne deduce che a queste condizioni non si giustifica di trattare in modo diverso la farmacia B. _____ dagli altri negozi situati all'interno del centro C. _____ per quanto riguarda le aperture domenicali e festive.

b) aa) Innanzitutto occorre domandarsi se - come rilevato nel giudizio impugnato - il raffronto proposto dall'insorgente tra le deroghe d'orario previste per le farmacie e quelle per i commerci contemplati dall'art. 10 lett. f Rlav. non sia improponibile sul piano giuridico già per la mancanza di due situazioni comparabili tra loro. Per prassi costante, il principio della parità di trattamento, garantito in termini generali dall'art. 8 Cost., non permette infatti di fare, tra casi simili, delle distinzioni che nessun fatto importante giustifica o di sottoporre ad un regime identico situazioni che presentano tra di loro delle differenze rilevanti e di natura tale da rendere necessario un trattamento diverso. Le situazioni paragonate non devono necessariamente essere identiche sotto ogni aspetto, ma la loro similitudine va stabilita per quel che riguarda i fatti pertinenti per la decisione da prendere (DTF 119 la 123 consid. 2b, 117 la 257 consid. 3b e rispettivi rinvii). Ora, le varie categorie di negozi a cui fa riferimento l'art. 10 lett. f Rlav si differenziano in maniera piuttosto marcata dal commercio gestito dall'insorgente, non fosse altro che per il genere di prodotti e di servizi proposti. Non può in effetti sfuggire il

particolare ruolo che rivestono le farmacie nel contesto dell'organizzazione della struttura sanitaria di una regione. Da questo punto di vista la legittimità del confronto suggerito dal ricorrente con le categorie di commerci elencate all'art. 10 lett. f Rlav appare perlomeno dubbia. La questione può comunque restare aperta nella presente sede, dal momento che, in ogni caso, gli argomenti sviluppati nel gravame a sostegno della censura in esame non possono essere accolti anche per altri motivi.

bb) Ritenendo che l'art. 10 lett. f Rlav concerne i commerci prevalentemente rivolti ad una clientela forestiera, l'insorgente individua in questo particolare aspetto il criterio determinante per il tipo di deroga d'orario da concedere. Sennonché un simile ragionamento non può essere condiviso. Dal tenore della citata disposizione risulta che, fatta eccezione per i negozi di articoli ricordo, tutte le altre categorie di commerci contemplate dalla stessa non si contraddistinguono affatto per l'offerta di beni destinati a soddisfare la domanda di una clientela essenzialmente turistica. Si tratta in effetti di commerci senza alcuna particolare connotazione in tal senso, che si rivolgono tanto ad una clientela indigena che forestiera, accomunati semmai dal fatto che essi si occupano della vendita di beni di consumo voluttuari o destinati al tempo libero.

Non appare pertanto corretto affermare che il Consiglio di Stato ticinese, nell'emanare l'art. 10 lett. f Rlav, abbia voluto tenere conto della natura forestiera degli avventori a cui - secondo l'insorgente - si rivolgono le varie categorie di commerci elencate dalla norma. Un simile criterio non sarebbe d'altra parte neppure in sintonia con la ratio dell'intero art. 10 Rlav, il cui fine non ha nulla a che vedere con le esigenze del turismo ma consiste verosimilmente nel favorire il commercio nelle zone del Cantone più prossime all'Italia e, di conseguenza, maggiormente soggette alla concorrenza dei negozi di oltre confine.

Tale disposizione si fonda dunque sulla seconda delle ipotesi alternativamente previste dall'art. 22 cpv. 1 Llav (cfr. RDAT 1997 I n. 64 consid. 4.1 in fine). Da questo punto di vista essa mira ad istituire per i commerci ticinesi situati nella zona di frontiera una griglia oraria assai simile a quella notoriamente adottata dai commerci italiani delle regioni più prossime alla Svizzera, nell'evidente intento di disincentivare la clientela locale dal recarsi ad effettuare i propri acquisti al di là della frontiera. In un simile contesto, la scelta operata dal Governo ticinese di prevedere delle deroghe differenziate, che tengano essenzialmente conto del genere di attività commerciale svolto dal negozio, per quanto opinabile, non può ancora essere considerata manifestamente destituita di ogni fondamento logico. Si tratta in effetti di un criterio oggettivo, e quindi relativamente facile da applicare, il quale non si pone in contrasto con il fine che il legislatore cantonale sembrerebbe aver voluto perseguire introducendo per i commerci della zona di confine la possibilità di ottenere delle deroghe agli usuali orari di apertura. Va altresì detto che la tesi del ricorrente, secondo cui in questo ambito occorre prendere in

considerazione in primo luogo la natura della clientela del negozio, introdurrebbe un principio distintivo di non facile applicazione sul piano pratico, il quale non permetterebbe comunque di meglio tutelare la garanzia costituzionale invocata, potendo lo stesso addirittura dar luogo a delle disparità di trattamento, per quanto attiene agli orari d'apertura, tra commerci che operano nel medesimo settore d'attività e che quindi si trovano in diretta concorrenza tra loro.

cc) Da ultimo va poi ancora detto che, contrariamente a quanto sostenuto nel gravame, dalle motivazioni addotte dal Tribunale federale a sostegno della decisione pubblicata in DTF 88 I 231 non può essere dedotto alcun principio generale applicabile alla vertenza in esame. Le due fattispecie poste a confronto si differenziano infatti in modo assai netto per quanto attiene all'oggetto della lite. Nella citata sentenza il Tribunale federale aveva dovuto occuparsi della problematica relativa alla chiusura infrasettimanale del reparto macelleria di un grande magazzino, ritenendo giustificato che la

stessa avvenisse contemporaneamente alla chiusura degli altri reparti del medesimo stabilimento commerciale. Nel presente caso il centro d'acquisti C._____ è, secondo quanto emerge dagli atti di causa, costituito da più commerci indipendenti l'uno dall' altro, ragione per la quale la questione del coordinamento degli orari e dei giorni di apertura tra i vari negozi riveste un carattere assai meno preminente rispetto alla fattispecie citata dall'insorgente.

dd) Per tutti i motivi appena esposti, sia la decisione impugnata che la norma di legge su cui la stessa si fonda non appaiono lesive del principio della parità di trattamento, sancito dall'art. 8 cpv. 1 Cost.

4.- Il ricorrente si duole inoltre di una violazione del divieto d'arbitrio. A questo proposito egli si limita ad affermare che la decisione con cui le autorità cantonali gli hanno negato la possibilità di aprire la farmacia B._____ la domenica e durante i giorni festivi contravviene in modo vistoso al comune sentimento di giustizia.

Ora, nella misura in cui questa censura non si sovrappone a quella già sollevata e relativa alla violazione della parità di trattamento (cfr. consid. 3), la stessa non soddisfa i requisiti minimi di motivazione sanciti dall'art. 90 cpv. 1 lett. b OG (cfr. consid. 1d). Occorre infatti rammentare che, per costante giurisprudenza, allorché viene invocata una violazione del divieto d'arbitrio, non basta indicare quale norma giuridica l'istanza cantonale avrebbe violato in modo contrario all'art. 9 Cost. , ma è pure necessario precisare compiutamente in che cosa consista l'asserita violazione (DTF 122 I 70 consid. 1c e rinvii). Fatto quest'ultimo che, nel caso concreto, il ricorrente ha manifestamente tralasciato di fare, per cui, su questo punto, l'impugnativa risulta irricevibile.

5.- a) Stante tutto quanto precede, nella misura in cui risulta ammissibile, il ricorso deve essere respinto.

b) Visto l'esito del gravame, la tassa di giustizia va posta a carico del ricorrente (art. 156 cpv. 1, 153 e 153a OG).

Per questi motivi

il Tribunale federale

pronuncia :

1. Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2. La tassa di giustizia di fr. 2000.-- è posta a carico del ricorrente.

3. Comunicazione al patrocinatore del ricorrente e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino.
Losanna, 6 ottobre 2000 MDE

In nome della II Corte di diritto pubblico
del TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO:

Il Presidente,

Il Cancelliere,