

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.157/2005 /biz

Sentenza del 9 maggio 2006
II Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Merkli, presidente,
Betschart, Hungerbühler, Wurzbürger, Müller,
cancelliera Ieronimo Perroud.

Parti
Sindacato UNIA,
rappresentato dalla Regione UNIA Ticino,
A. _____,
B. _____,
ricorrenti, tutti patrocinati dall'avv. Damiano Bozzini,

contro

Camera di commercio, dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino, Corso Elvezia 16, 6901 Lugano,
Federcommercio, Federazione Ticinese del Commercio, 6900 Lugano,
DISTI, Distribuzione ticinese,
Organizzazioni Sindacali OCST, SIC Ticino,
SIT e SYNA, tutti rappresentati dalla Camera
di commercio, dell'industria e dell'artigianato del
Cantone Ticino, Corso Elvezia 16, 6901 Lugano,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
Residenza governativa, 6500 Bellinzona.

Oggetto
art. 8, 9 e 27 Cost. (apertura straordinaria dei negozi),

ricorso di diritto pubblico contro la decisione emessa il
4 maggio 2005 dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino.

Fatti:
A.

Il 14 gennaio, 4 febbraio e 4 marzo 2005 la Camera di commercio, dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino (di seguito: Camera di commercio), la Federcommercio (Federazione ticinese del commercio), la DISTI (Distribuzione ticinese) e le organizzazioni sindacali OCST, SIC Ticino, SYNA e SIT hanno presentato al Dipartimento delle finanze e dell'economia del Cantone Ticino delle istanze volte ad ottenere, tra l'altro, l'autorizzazione all'apertura straordinaria e generalizzata dei negozi di ogni genere nei giorni di sabato 19 marzo 2005 (San Giuseppe), lunedì 16 maggio 2005 (Lunedì di Pentecoste), giovedì 26 maggio 2005 (Corpus Domini) e mercoledì 29 giugno 2005 (S.S. Pietro e Paolo).

Con decisione del 7 marzo 2005, pubblicata sul Foglio ufficiale cantonale n. 19 dell'8 marzo successivo, il citato Dipartimento ha parzialmente accolto le istanze nel senso che l'autorizzazione richiesta è stata concessa unicamente per il sabato 19 marzo 2005 (San Giuseppe). Detta autorizzazione, impugnata il 16 marzo 2005 dal Sindacato Unia Ticino e Moesa, è stata confermata su ricorso dal Consiglio di Stato il 12 aprile 2005. La decisione è cresciuta in giudicato incontestata.

B.

Nel contempo, la Camera di commercio, la Federcommercio, la DISTI e le organizzazioni sindacali OCST, SIC Ticino, SYNA e SIT si sono rivolte il 18 marzo 2005 al Consiglio di Stato del Cantone Ticino contestando il rifiuto dell'autorizzazione per i tre giorni rimanenti. Il 4 maggio 2005 il Governo ticinese ha accolto il loro gravame ed ha quindi autorizzato l'apertura straordinaria e generalizzata dei negozi di ogni genere nei giorni di lunedì 16 maggio 2005 (Lunedì di Pentecoste), giovedì 26 maggio 2005 (Corpus Domini) e mercoledì 29 giugno 2005 (S.S. Pietro e Paolo).

C.

Il 6 giugno 2005 il Sindacato Unia, rappresentato dalla Regione Unia Ticino, A. _____ e B. _____ hanno proposto dinanzi al Tribunale federale un unico ricorso di diritto pubblico, con cui chiedono che sia annullata la decisione governativa del 4 maggio precedente. Censurano, in sostanza, la violazione del loro diritto di essere sentiti, dei principi della legalità, della parità di trattamento, della sicurezza del diritto e della libertà economica così come del divieto dell'arbitrio.

Chiamato ad esprimersi, il Consiglio di Stato si è rimesso al giudizio del Tribunale federale. Nel loro atto complessivo di ricorso del 12 agosto 2005, i ricorrenti si sono confermati nelle loro richieste. Con duplice del 23 agosto 2005 il Governo ticinese ha principalmente rinviato alle considerazioni della decisione impugnata ed ha espresso dubbi sulla legittimazione ricorsuale degli insorgenti. Con osservazioni del 29 novembre 2005 la Camera di commercio, per sé e in rappresentanza della Federcommercio, della DISTI e delle organizzazioni sindacali OCST, SIC Ticino, SYNA e SIT, ha postulato la reiezione dell'impugnativa, rilevando che i giorni festivi litigiosi non erano parificati alla domenica e che quindi in tal caso la legge federale sul lavoro non poneva limiti all'attività lavorativa.

D.

Con decreto presidenziale del 20 giugno 2005 è stata respinta l'istanza con cui è stato chiesto il conferimento dell'effetto sospensivo riferito unicamente al mercoledì 29 giugno 2005.

Diritto:

1.

Il Tribunale federale si pronuncia d'ufficio e con pieno potere d'esame sull'ammissibilità del rimedio sottopostogli (DTF 131 II 58 consid. 1 e richiami).

1.1 Il ricorso di diritto pubblico, fondato sulla pretesa violazione di diritti costituzionali ed esperito contro una decisione emanata da un'autorità di ultima istanza cantonale in materia di deroghe all'obbligo di chiusura dei negozi nei giorni festivi (art. 26 cpv. 1 della legge cantonale sul lavoro, dell'11 novembre 1968, Llav) è, in linea di principio, ammissibile giusta gli art. 84 cpv. 1 lett. a, 86 e 87 OG.

1.2 I ricorrenti affermano, senza essere smentiti dal Consiglio di Stato, che non sono stati coinvolti nella procedura ricorsuale cantonale e che la decisione querelata non è stata loro notificata. Il termine d'impugnazione ha quindi iniziato a decorrere dal momento in cui ne hanno avuto effettivamente conoscenza (DTF 127 III 193 consid. 2b e riferimenti) ossia, come da loro sostenuto senza essere contraddetti, dalla sua pubblicazione nel Foglio ufficiale del Cantone Ticino n. 36 del venerdì 6 maggio 2005. Il presente ricorso, spedito il 6 giugno successivo (cfr. art. 32 cpv. 2 OG), è, quindi, tempestivo (art. 89 cpv. 1 OG).

2.

Secondo l'art. 88 OG, il diritto di ricorrere spetta ai privati o agli enti collettivi che si trovano lesi nei loro diritti da decreti o da decisioni che li riguardano personalmente o che rivestono carattere obbligatorio generale. Nel caso di una decisione concreta, tale legittimazione spetta unicamente a chi è toccato nei suoi interessi giuridicamente tutelati, vale a dire, di regola, in quegli interessi privati di cui il diritto costituzionale assicura la protezione (DTF 129 I 217 consid. 1). Il citato disposto esclude invece l'azione popolare a tutela dell'interesse generale: il ricorso di diritto pubblico non è infatti destinato a salvaguardare interessi meramente fattuali né quelli pubblici di portata generale (DTF 130 I 82 consid. 1.3; 121 I 267 consid. 2; 120 Ib 27 consid. 3a). Pure il divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.) e il principio della parità di trattamento (art. 8 Cost.) non conferiscono, da soli, una posizione giuridica protetta ai sensi dell'art. 88 OG (DTF 129 I 113 consid. 1.5, 217 consid. 1.3; 126 I 81).

2.1 Conformemente alla giurisprudenza, la legittimazione di un'associazione sussiste, oltre al caso pacifico in cui essa è direttamente colpita dalla decisione impugnata, se la potestà ricorsuale a tutela dei diritti invocati compete ai suoi singoli membri, se la maggioranza o molti di essi sono toccati dall'atto impugnato e se lo sta-

tuto le affida la difesa degli interessi comuni (DTF 130 I 82 consid. 1.3; 129 I 113 consid. 1.6; 125 I 71 consid. 1b/aa e rispettivi riferimenti).

Il Sindacato Unia è un sindacato nazionale e, secondo le sue dichiarazioni, solo una minima parte dei suoi membri - circa 1'000 affiliati ticinesi su 200'000 - è toccata dalla decisione contestata: esso non adempie pertanto le esigenze poste dalla prassi per potere ricorrere. Quand'anche si volesse da ciò prescindere, va osservato che il medesimo non è comunque legittimato a ricorrere nella misura in cui invoca la protezione delle lavoratrici e dei lavoratori oppure quella d'interessi pubblici di portata generale. Per quanto concerne la prima censura, va ricordato che dall'entrata in vigore della legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (Legge sul lavoro, LL; RS 822.11), le prescrizioni cantonali e comunali relative alla chiusura dei negozi possono unicamente essere volte al rispetto del riposo notturno e festivo così come, per considerazioni socio-politiche, all'eventuale protezione delle persone che non sono sottoposte alla normativa federale (proprietari dei negozi e loro familiari, ecc.). La protezione del personale di vendita è invece esaustivamente disciplinata dalla Legge sul lavoro (cfr. DTF 130 I 279 consid. 2.3.1 e rinvii). In tale ambito il diritto cantonale persegue

altri scopi, quali la protezione dell'ordine e della quiete pubblici, della sicurezza, della salute e del benessere. Riguardo invece alla seconda censura occorre rammentare che l'art. 88 OG esclude l'azione popolare a tutela dell'interesse generale.

2.2 A. _____, il secondo ricorrente, è titolare di una ditta individuale che gestisce un negozio di vendita di prodotti e servizi legati all'informatica. Afferma che viste le proprie dimensioni (ha due dipendenti che lavorano ognuno al 70%), egli sarebbe svantaggiato rispetto ai grandi concorrenti del settore. Infatti, sebbene sia opposto alle aperture straordinarie, egli è costretto di fatto ad aprire per non perdere la propria clientela, senza però disporre della necessaria flessibilità del personale e senza che la cifra d'affari realizzata nei giorni festivi sia comunque sufficiente a coprire i relativi costi. Egli censura pertanto una violazione della sua libertà economica, più esattamente censura una disparità di trattamento tra concorrenti diretti.

La libertà economica garantita dall'art. 27 cpv. 1 Cost. (e precedentemente dall'art. 31 vCost.) assicura ad ogni persona il diritto di esercitare, a titolo professionale, un'attività privata tendente al conseguimento di un guadagno o di un reddito (DTF 128 I 19 consid. 4c/aa). Include in particolare la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica privata e il suo libero esercizio (art. 27 cpv. 2 Cost.). Essa può essere invocata per contestare misure statali che limitano l'attività lucrativa del cittadino, segnatamente questi può appellarsi per opporsi alla limitazione degli orari di apertura del proprio commercio. La garanzia citata include inoltre il principio della parità di trattamento tra concorrenti diretti. Quest'ultimo può risultare disatteso da misure, magari fondate su ragioni serie ed obiettive, che pure non perseguendo in primo luogo obiettivi di natura politico-economica, avvantaggiano o sfavoriscono determinanti concorrenti, imponendoli ad esempio con oneri diversi o garantendo loro un diverso accesso al mercato (cfr. DTF 131 II 271 consid. 9.2.2 e rinvii). Per converso, il menzionato principio non garantisce un'assoluta parità di opportunità tra concorrenti diretti: segnatamente non

può essere invocato per giustificare una politica volta al mantenimento di determinate strutture di mercato (DTF 121 I 129 consid. 3d).

Nel caso concreto il ricorrente non invoca la libertà economica al fine di ottenere un'estensione degli orari di apertura del proprio commercio. Inoltre è pacifico e incontestato che i negozianti restano liberi di non aprire nei giorni festivi per i quali le deroghe litigiose sono state rilasciate. Il ricorrente non critica quindi un intervento statale che gli impone, in modo diretto, di limitare la propria attività commerciale o di organizzarla in modo diverso. Per converso egli sostiene che le aperture straordinarie autorizzate avranno delle conseguenze negative per i piccoli commercianti, mentre favoriranno i grandi negozi e i centri commerciali. Orbene, come il Tribunale federale ha già avuto modo di spiegare, l'art. 27 Cost. non impone allo Stato di proteggere i piccoli commercianti da taluni effetti della concorrenza proveniente da negozi con un'organizzazione diversa. In altre parole, la libertà economica non assicura l'esistenza di determinate strutture di mercato e non impone al legislatore cantonale di adottare misure legislative atte a garantire un'assoluta parità di trattamento tra i diversi operatori economici (RDAT 1997 II n. 44 pag. 143 consid. 1b/cc e rinvio). Ne discende che gli interessi qui difesi dal ricorrente

non rientrano nel campo di applicazione del citato disposto costituzionale: egli non è pertanto legittimato a censurarne la violazione richiamandosi all'art. 27 Cost. La critica sollevata sfugge quindi ad un esame di merito.

2.3 B. _____, il terzo ricorrente, è proprietario e vive nella sua casa situata in zona Pian Scairolo, a Bar-

bengo. Adduce di essere quotidianamente confrontato con i noti problemi causati dallo sviluppo delle attività commerciali in tale zona, ossia una viabilità completamente congestionata nonché un inquinamento atmosferico e fonico eccessivo, ed afferma che i pochi momenti di tranquillità di cui dispone sono le domeniche e i giorni festivi durante i quali i negozi rimangono chiusi. Orbene, le aperture straordinarie in questione riducono ancora la già rara tranquillità di cui dispone e non fanno altro che peggiorare la sua situazione. In quanto adduca di subire gli effetti molesti causati da commerci situati nelle vicinanze della sua casa d'abitazione, il ricorrente è legittimato ad agire (cfr. sentenza 2P.93/2002 dell'11 settembre 2002 consid. 2.4 in fine), dato che uno degli scopi perseguiti dalla normativa cantonale è proprio il rispetto del riposo notturno e festivo (cfr. DTF 130 I 279 consid. 2.3.1 e numerosi riferimenti).

2.4 Indipendentemente dalla carenza di legittimazione nel merito, i ricorrenti possono comunque censurare la violazione delle garanzie procedurali che il diritto cantonale o l'art. 29 Cost. conferiscono loro quale parte, sempreché tale inosservanza equivalga a un diniego di giustizia formale. Essi possono pertanto far valere, come in concreto, la violazione del loro diritto di essere sentiti consistente nel fatto di non essere stati coinvolti nella procedura cantonale (DTF 129 I 217 consid. 1.4; 128 I 218 consid. 1.1; 122 I 267 consid. 1b; 119 Ib 305 consid. 3). In tal caso, l'interesse giuridicamente protetto secondo l'art. 88 OG non si fonda su aspetti di merito, bensì sul diritto del ricorrente di partecipare alla procedura cantonale.

2.5 Secondo la giurisprudenza relativa all'art. 88 OG, il ricorso di diritto pubblico presuppone un interesse pratico e attuale all'annullamento del giudizio impugnato, rispettivamente all'esame delle censure sollevate (DTF 131 I 153 consid. 1.2; 128 I 136 consid. 1.3; 127 III 429 consid. 1b e rispettivi rinvii). Quest'esigenza assicura, nell'interesse dell'economia processuale, che il Tribunale federale si pronunci su questioni concrete e non soltanto teoriche (DTF 127 III 41 consid. 2b; 125 I 394 consid. 4a). Nella misura in cui le aperture straordinarie si riferivano a giorni festivi del 2005, oramai trascorsi, non vi è più un interesse pratico e attuale all'accoglimento del ricorso. Nondimeno, il Tribunale federale rinuncia eccezionalmente a tale esigenza se il tema litigioso potrebbe sempre riproporsi in circostanze analoghe e, in ragione della breve durata della sua effettività, sfuggirebbe così puntualmente all'esame di questa autorità (DTF 124 I 231 consid. 1b; 123 II 285 consid. 4c e rispettivi rinvii). In concreto, queste premesse sono adempiute, potendo l'autorità cantonale competente autorizzare ogni anno delle aperture straordinarie nei giorni festivi. Da questo profilo, il gravame è pertanto ricevibile.

3.

3.1 I ricorrenti adducono che la decisione querelata è insufficientemente motivata. A torto. Il diritto di essere sentito comprende vari aspetti tra cui, effettivamente, quello di ottenere una decisione motivata (DTF 129 I 232 consid. 3.2). L'esigenza della motivazione ha essenzialmente quale scopo di permettere alle parti interessate di rendersi conto della portata del provvedimento e di poterlo se del caso impugnare con cognizione di causa. Ciò non significa che l'autorità sia tenuta a pronunciarsi in modo esplicito ed esaustivo su tutte le argomentazioni addotte; essa può in effetti occuparsi delle sole circostanze rilevanti per il giudizio, atte ad influire sulla decisione di merito (DTF 129 I 232 consid. 3.2; 126 I 97 consid. 2b; 125 II 369 consid. 2c). In concreto, la decisione impugnata adempie i requisiti costituzionali minimi. Contrariamente a quanto asserito nel gravame, il Consiglio di Stato ha indicato con chiarezza il suo ragionamento e spiegato i motivi per i quali riteneva che l'art. 23 cpv. b Llav fosse sufficiente per poter autorizzare l'apertura di tutti i commerci su tutto il territorio cantonale durante i giorni festivi in questione. In proposito il ricorso va respinto.

3.2

3.2.1 I ricorrenti ravvisano una violazione del loro diritto di essere sentiti (art. 29 Cost.), equivalente a diniego di giustizia formale, nel modo in cui è stata condotta la procedura cantonale. In primo luogo fanno valere che malgrado il fatto che, giusta l'art. 24 Llav, il "regolamento di applicazione della legge deve stabilire le norme di procedura per le domande di deroghe di cui agli art. 22 e 23 Llav, in modo tale che gli interessi dei terzi siano sufficientemente tutelati", detto regolamento è purtroppo silente in proposito. A loro avviso, in assenza di una specifica regolamentazione, assumerebbe particolare importanza la prassi adottata da più di dieci anni, la quale prevede la consultazione delle parti interessate, segnatamente delle organizzazioni sindacali rappresentanti il personale di vendita, la pubblicazione sul Foglio ufficiale della decisione dipartimentale e la possibilità di ricorrere al Consiglio di Stato sia per i terzi interessati sia per le parti in causa. Orbene, in concreto, detta prassi sarebbe stata chiaramente disattesa. In primo luogo perché loro stessi - e più particolarmente il sindacato - non sarebbero stati consultati e non avrebbero pertanto potuto esprimersi quando sono state presentate le istanze di deroga. In secondo luogo perché non sarebbero stati avvisati né dell'inoltro del ricorso del 18 marzo

2005 né della relativa procedura, conclusasi con la decisione governativa ora impugnata, di cui avrebbero avuto conoscenza solo al momento della sua pubblicazione nel Foglio ufficiale cantonale.

3.2.2 La natura e i limiti del diritto di essere sentito sono determinati in primo luogo dalla legislazione processuale cantonale, la cui applicazione è controllata dal Tribunale federale sotto il profilo dell'arbitrio e della disparità di trattamento. Solo quando le disposizioni cantonali appaiono insufficienti, trovano diretta applicazione i principi dedotti dall'art. 29 cpv. 2 Cost. che costituiscono una garanzia sussidiaria minima, sul cui rispetto il Tribunale federale si pronuncia con piena cognizione (DTF 126 I 15 consid. 2a; 124 I 49 consid. 3a e rinvii).

3.2.3 Come esposto in precedenza, l'art. 24 Llav stabilisce che in materia di deroghe all'obbligo di chiusura dei commerci, decise dal Consiglio di Stato (art. 22 Llav) o dal Dipartimento (art. 23 Llav), devono essere tutelati gli interessi dei terzi mediante l'adozione di norme di procedura. Orbene, oltre al fatto che detto disposto non è ancora stato concretizzato, l'esigenza ivi contenuta, cioè la salvaguardia degli interessi dei terzi, non è stata nella fattispecie manifestamente ossequiata: infatti, come affermato dai ricorrenti senza essere contraddetti, nulla è stato intrapreso a tal fine, ad esempio procedendo alla pubblicazione delle richieste di deroghe per portarle alla conoscenza dei terzi interessati e dare a questi ultimi, se del caso, la possibilità di agire. Non va poi trascurato che il sindacato ricorrente ha impugnato dinanzi al Consiglio di Stato l'autorizzazione parziale concessa per il sabato 19 marzo 2005 (San Giuseppe), manifestando chiaramente la sua opposizione ad un'apertura straordinaria supplementare. Ciononostante il Governo ticinese non ha ritenuto opportuno concedergli la possibilità di determinarsi sul ricorso esperito congiuntamente dai rappresentanti dei commercianti e da organizzazioni sindacali, con cui veniva invece impugnato il rifiuto di concedere le deroghe chieste per i tre giorni festivi rimanenti. A ciò si aggiunge il fatto che, come addotto dal sindacato senza essere smentito, esso aveva già chiesto nel passato di essere consultato. In queste condizioni è pertanto palese che la procedura seguita in sede cantonale non era sufficiente per tutelare gli interessi, rispettivamente i diritti procedurali dei ricorrenti. In proposito, il ricorso si rivela pertanto fondato e va accolto.

Il diritto di essere sentito ha natura formale e la sua violazione comporta di regola l'annullamento della decisione resa dall'autorità che in questa violazione è incorsa, indipendentemente dall'eventuale fondatezza del gravame nel merito (DTF 127 I 128 consid. 4d; 127 V 431 consid. 3d/aa). Senonché nel caso concreto, per motivi di economia processuale, appare opportuno esaminare anche la censura d'arbitrio opposta alla decisione impugnata la quale si rivela, per i motivi esposti di seguito, fondata.

4.

4.1 Il ricorrente B. _____ (l'unico ad essere legittimato ad agire nel merito, cfr. consid. 2.3) censura un'applicazione arbitraria dell'art. 23 lett. b Llav in quanto il Consiglio di Stato ne avrebbe stravolto il senso letterale e il significato. In primo luogo fa valere che sebbene la norma preveda che una deroga può essere concessa solo per determinati giorni festivi particolari, ossia solo se è data una situazione particolare prevista dalla norma o una contingenza che, per genere o finalità, si accomuna ad una di quelle ivi elencate, nel caso concreto le deroghe contestate sarebbero state accordate in maniera generale. Rimprovera poi al Governo ticinese di averle arbitrariamente definite ammissibili, anche se riferite all'apertura di tutti i commerci su tutto il territorio cantonale poiché, a suo avviso, non portavano comunque ad una generalizzazione, nell'arco dell'intero anno, delle aperture dei negozi durante i giorni festivi: questo criterio, infatti, non corrisponderebbe manifestamente a quanto previsto dalla legge. Critica anche la circostanza che le deroghe siano state accordate per i commerci di ogni genere, allorché l'art. 23 lett. b Llav parla chiaramente di "determinati negozi". Infine, afferma che i motivi di politica economica cantonale adottati dall'autorità per autorizzare le aperture straordinarie contestate non sono contemplati nella legge e che vi è stato un arbitrario cambiamento della prassi finora vigente.

4.2 Da parte sua il Consiglio di Stato, rilevato che l'art. 23 lett. b Llav non definisce esaustivamente i giorni festivi durante i quali un'apertura straordinaria può essere autorizzata e che, quindi, quest'ultima può avere luogo anche i giorni oggetti di disamina, ha considerato che la citata norma non pone limiti specifici riguardo ai negozi per i quali può essere autorizzata un'apertura straordinaria ma lascia invero un ampio margine di manovra all'autorità per decidere in proposito. Nel caso specifico dopo avere considerato che le deroghe non portavano ancora ad una generalizzazione, nell'arco dell'intero anno, delle aperture dei negozi durante i giorni festivi nonché richiamato ragioni di politica economica, il Governo ticinese ha autorizzato le aperture straordinarie contestate.

4.3 Per costante giurisprudenza, l'arbitrio non può essere ravvisato nel semplice fatto che un'altra soluzione, diversa da quella adottata dall'autorità cantonale, sia immaginabile o addirittura preferibile. Il Tribunale federale si scosta dalla soluzione scelta dall'ultima istanza cantonale soltanto se appare manifestamente insostenibile, in

contraddizione palese con la situazione effettiva, se viola in modo evidente una norma o un principio giuridico chiaro ed indiscusso o se contrasta in modo intollerabile con il sentimento di giustizia ed equità (DTF 129 I 8 consid. 2.1; 128 I 177 consid. 2.1 e rispettivi rinvii).

4.4 La legge ticinese sul lavoro, dell'11 novembre 1968 (Llav), disciplina agli art. 17 a 25 gli orari di apertura dei negozi. Secondo queste norme, i negozi, gli spacci e talune altre aziende devono di principio rimanere chiusi nelle domeniche e nei giorni festivi considerati ufficiali dalla legislazione cantonale (art. 20 cpv. 1 Llav; cfr. anche art. 1 del decreto legislativo del 10 luglio 1932 concernente i giorni festivi nel Cantone). Possono rimanere aperti solo i negozi di fiorai, le pasticcerie, le edicole di giornali, gli spacci di tabacchi e le stazioni di vendita di carburante (art. 20 cpv. 2 Llav). Le norme citate disciplinano inoltre gli orari di chiusura di tali commerci ed aziende (art. 21 Llav). Questi disposti, che non liberano il datore di lavoro dall'osservanza della legislazione federale e cantonale circa la durata del lavoro e del riposo dei lavoratori (art. 19 Llav), prevedono delle deroghe che possono essere decise dal Consiglio di Stato (art. 22 Llav) oppure dal Dipartimento competente (art. 23 Llav), seguendo una specifica procedura (art. 24 Llav). Più precisamente, giusta l'art. 23 lett. b Llav, il Dipartimento competente, in deroga a quanto stabilito dagli art. 20 e 21 può autorizzare l'apertura di determinati negozi in occasione di determinati giorni festivi particolari, manifestazioni, sagre, ecc. oppure durante le feste di fine e di principio d'anno, di Pasqua, Pentecoste e Ferragosto.

4.5 Come appena illustrato, l'art. 23 lett. b Llav prevede che, per determinati negozi in occasione di determinati giorni festivi, possono essere autorizzate delle aperture straordinarie. In altre parole l'eccezione all'obbligo di chiusura previsto nella legge cantonale (art. 20 cpv. 1 Llav) appare precisamente delimitata sia per quanto concerne i negozi che possono beneficiarne sia per quanto concerne gli eventi che possono darvi luogo. Trattandosi, come appena esposto, di eccezioni, ne discende che l'autorità chiamata ad autorizzare le aperture straordinarie deve procedere ad una valutazione dettagliata e precisa della situazione, valutazione dalla quale devono emergere i motivi per i quali si può acconsentire alla richiesta di deroga. Questo carattere di eccezionalità viene peraltro confermato nel Messaggio concernente il disegno di una nuova legge sugli orari di apertura dei negozi e legge di applicazione della legge federale sul lavoro, del 4 febbraio 1998, segnatamente nel commento all'art. 9 lett. b del progetto di legge (relativo alle deroghe concesse dal Dipartimento). Anche se detto Messaggio si riferisce ad una legge non entrata in vigore, esso è utilizzabile in concreto quale materiale interpretativo in quanto - come

ivi spiegato - l'art. 9 lett. b citato riprende le disposizioni di cui all'art. 23 lett. b Llav. Al riguardo il Messaggio precisa che lo spirito di questa disposizione è quello di offrire la possibilità a determinati negozi di beneficiare di deroghe agli orari normali di apertura in occasione di avvenimenti particolari. Viene quindi messo in risalto che si tratta di negozi o commerci specifici e di avvenimenti o eventi particolari. In queste condizioni, se al limite si può ancora considerare che l'apertura dei negozi durante quattro giorni festivi su quindici adempie le esigenze poste dalla legge, per contro un'apertura straordinaria accordata ai commerci di ogni genere su tutto il territorio cantonale senz'altra giustificazione che l'interesse dei commercianti, appare manifestamente eccessiva nonché sproporzionata e, quindi, inficiata d'arbitrio. Il Consiglio di Stato non può - appellandosi a non meglio specificate ragioni di politica economica - estendere la portata di un norma oltre il suo preciso contenuto. Non va poi dimenticato che uno degli scopi principali della legge cantonale in esame è di preservare la quiete festiva. Se si è dell'opinione che detta quiete non necessita più della medesima protezione e che quindi possono

essere autorizzate ulteriori aperture straordinarie, allora incombe al legislatore cantonale procedere alle necessarie modifiche legislative, ad esempio sopprimendo oppure diminuendo i giorni festivi durante i quali i commerci, di principio, rimangono chiusi. E' invece escluso che la normativa venga elusa mediante un'estensione immoderata delle deroghe le quali, proprio perché sono delle deroghe, devono rimanere eccezionali e limitate a casi particolari sia riguardo ai negozi che agli eventi che possono beneficiarne (cfr. DTF 125 I 431 consid. 4e/bb). Infine, si può ancora osservare che, in concreto, non è di alcun rilievo il fatto che i giorni festivi in questione non siano dei giorni parificati alla domenica e, quindi, non soggiacciono al divieto di lavoro domenicale sancito dall'art. 18 cpv. 1 LL, dato che scopo della legge cantonale è la protezione della quiete pubblica, di cui fa parte il riposo festivo, e non quella del personale di vendita. Anche su questo punto il ricorso si rivela pertanto fondato.

Per i motivi testé esposti, il gravame dev'essere accolto e la decisione impugnata annullata; è di conseguenza superfluo esaminare le ulteriori censure sollevate nell'atto ricorsuale.

Le spese vanno poste in parti uguali e con vincolo di solidarietà a carico delle controparti (art. 156 cpv. 1 e 7, 153 e 153a OG), le quali verseranno, sempre in solido, un'indennità a titolo di ripetibili ai ricorrenti, assistiti da un avvocato (art. 159 cpv. 2 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è accolto e la decisione impugnata è annullata.

2.

La tassa di giustizia di fr. 3'000.– è posta in parti uguali a carico della Camera di commercio, dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino, della Federcommercio, Federazione Ticinese del Commercio, della DISTI, Distribuzione ticinese, e delle organizzazioni sindacali OCST, SIC Ticino, SIT e SYNA, in solido, le quali rifonderanno ai ricorrenti, sempre con vincolo di solidarietà, un'indennità complessiva di fr. 3'000.– a titolo di ripetibili della sede federale.

3.

Comunicazione al patrocinatore, rispettivamente alla rappresentante delle parti e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino.

Losanna, 9 maggio 2006

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

Il presidente: La cancelliera: