

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.48/2005 /viz

Sentenza del 21 settembre 2005
Il Corte di diritto pubblico

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

Parti
Sindacato X. _____,
ricorrente, rappresentato da Y. _____,
e per essa da A. _____, segretario responsabile del settore terziario,

contro

Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
Residenza governativa, 6500 Bellinzona.

Oggetto
modifica del 7 dicembre 2004 del regolamento d'applicazione del 22 gennaio 1970 della legge cantonale sul lavoro,

ricorso di diritto pubblico contro la modifica del regolamento d'applicazione del 22 gennaio 1970 della legge cantonale sul lavoro, decretata il 7 dicembre 2004 dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino.

Fatti:

A.

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). 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. 22 cpv. 1 Llav, il Consiglio di Stato può prolungare, per soddisfare le esigenze del movimento turistico o per facilitare il commercio nelle zone di confine e sentito l'avviso dei rispettivi Comuni, delle associazioni dei commercianti e

dei lavoratori, gli orari di apertura dei negozi per determinati Comuni o per determinate zone, in deroga a quanto stabilito dagli art. 20 e 21 Llav.

Il regolamento di applicazione del 22 gennaio 1970 della legge cantonale sul lavoro (Rlav) definisce, al Capitolo II, le zone turistiche e di confine nonché regola le deroghe agli orari di apertura. In proposito l'art. 8 lett. g Rlav stabilisce che nel periodo turistico, compreso tra il Sabato Santo e la seconda domenica di ottobre, in deroga a quanto stabilito dagli articoli 20 e 21 della legge cantonale, è ammessa per il panettiere un'apertura prolungata la domenica e nei giorni festivi ufficiali fino alle ore 12.00. Da parte sua l'art. 10 lett. f Rlav prevede che nelle zone di confine, in deroga a quanto stabilito dagli articoli 20 e 21 della legge cantonale, 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, l'apertura è ammessa fino alle ore 19.00 nei giorni feriali, rispettivamente dalle ore 09.00 alle ore 19.00 nelle domeniche e nei giorni festivi ufficiali, in base ad autorizzazione rilasciata dal Dipartimento delle finanze e dell'economia su esplicita richiesta e a determinate condizioni.

B.

Il 7 dicembre 2004 il Consiglio di Stato ha modificato, tra l'altro, l'art. 9 e il Capitolo II Rlav. Il nuovo art. 9 Rlav prevede che sono considerate zone di confine, secondo l'art. 22 della legge cantonale, i comuni di Borgone, Brissago, Caviano, Indemini, Monteggio, Ponte Tresa, Mendrisio, Coldrerio, Genestrerio, Balerna, Castel San Pietro, Chiasso, Morbio Inferiore, Caneggio, Cabbio, Vacallo, Sagno, Morbio Superiore, Bruzella, Muggio, Stabio, Novazzano, Ligornetto, Riva San Vitale, Meride, Arzo, Besazio, Tremona, Rancate, Capolago, Arogno, Brusino Arsizio e Lugano. Per quanto riguarda il Capitolo II è stato invece deciso che le modifiche degli art. 8 lett. f e 10 lett. f Rlav (emanate nel 1996) assumevano carattere definitivo.

Con tale modifica il Consiglio di Stato ha, tra l'altro, incluso nell'elenco dei Comuni considerati come zone di confine Lugano, ciò per tener conto del fatto che in seguito all'aggregazione avvenuta con la creazione della Nuova Lugano, la zona di Gandria - che prima dell'aggregazione costituiva un Comune a sé inserito nell'elenco di cui all'art. 9 Rlav - faceva ora parte del menzionato nuovo Comune.

C.

Il 24 gennaio 2005 il Sindacato X. _____, rappresentato da Y. _____, ha proposto dinanzi al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico, con cui chiede che gli art. da 7 a 10 Rlav siano abrogati e che vengano annullate le modifiche introdotte mediante il decreto querelato. Adduce, in sintesi, una violazione dei principi della separazione dei poteri e della legalità (art. 3, 5, 47 e 51 Cost.) così come del divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.).

Chiamato ad esprimersi il Consiglio di Stato ha proposto di respingere il gravame in ordine e nel merito. Nel completamento al ricorso del 6 aprile 2005 il ricorrente si è confermato nelle sue richieste. Il Governo ticinese ha rinunciato a presentare una duplica.

D.

Con decreto presidenziale dell'8 febbraio 2005 è stata respinta l'istanza con cui è stato chiesto il conferimento dell'effetto sospensivo al ricorso.

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 Conformemente all'art. 89 cpv. 1 OG, il ricorso di diritto pubblico dev'essere depositato presso il Tribunale federale entro 30 giorni dalla pubblicazione, secondo il diritto cantonale, del decreto impugnato. Nel caso concreto, la modifica del regolamento in esame è stata pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del 10 dicembre 2004 ed è entrata immediatamente in vigore (cfr. art. 85 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, del 17 dicembre 2002, Lgc). Tenuto conto della sospensione dei termini di cui all'art. 34 cpv. 1 lett. c OG il presente gravame, esperito il 24 gennaio successivo, è, quindi, tempestivo (DTF 130 I 82 consid. 1.2 e rinvii).

1.2 Per prassi costante, se il legislatore cantonale ripete in una nuova legge un principio da lui già stabilito in una legge anteriore, di cui non modifica il contenuto essenziale, bensì solo elementi secondari, si deve ammettere che egli accetti un nuovo controllo anche degli elementi precedenti ripresi nel nuovo contesto e che creano degli inconvenienti per il ricorrente. In altre parole, il ricorso di diritto pubblico è ammissibile se il nuovo testo modifica, se non il contenuto, quantomeno degli elementi secondari del testo legale anteriore (cfr. consid. 1.4 non pubblicato in DTF 130 I 279; 122 I 222 consid. 1b/aa e rinvii). Nella fattispecie, la nuova formulazione dell'art. 9 Rlav ne modifica la portata, includendo il Comune di Lugano nelle zone di confine. Inoltre le modifiche degli art. 8 lett. g e 10 lett. f Rlav da provvisorie e limitate nel tempo diventano definitive. In proposito il gravame è quindi ricevibile. Il ricorrente domanda inoltre che gli art. 7, 8 lett. a-f e 10 lett. a-e Rlav siano ugualmente abrogati. Sennonché il contenuto e la portata degli stessi non sono stati toccati dalla modifica in esame: da questo profilo il gravame è tardivo (cfr. DTF 122 I 222 consid. 1b/aa) e, pertanto, inammissibile.

2.

Il Consiglio di Stato eccepisce l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ad agire del sindacato ricorrente.

2.1 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. Se l'atto impugnato è un decreto, la via del ricorso di diritto pubblico è aperta a qualsiasi persona fisica o giuridica che è colpita dalla regolamentazione impugnata nei suoi interessi giuridicamente protetti o che, con un minimo di verosimiglianza, potrebbe esserlo in futuro: ai fini dell'ammissibilità del ricorso giusta l'art. 88 OG, è quindi sufficiente che la persona fisica o giuridica sia virtualmente lesa nei suoi diritti costituzionali (DTF 130 I 82 consid. 1.3 e rinvii).

2.2 Per consolidata prassi, 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 gli statuti le affidano 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).

2.3 Nella fattispecie concreta, rammentata la giurisprudenza relativa alla protezione delle lavoratrici e dei lavoratori (cfr. DTF 130 I 279 consid. 2.3.1 e rinvii, segnatamente 122 I 90 consid. 2c) nonché rilevato che il ricorrente è un sindacato nazionale, motivo per cui solo una minima parte dei suoi membri, cioè quelli ticinesi (dei quali poi solo un numero limitato lavora nei negozi situati nei comuni di confine), è toccata dalla regolamentazione cantonale impugnata, appare più che dubbio che siano adempiuti i presupposti affinché gli sia riconosciuta la legittimazione ad agire. A titolo abbondanziale va comunque osservato che quand'anche si dovesse vagliare il merito del gravame, lo stesso andrebbe in ogni caso e per i motivi esposti di seguito respinto poiché infondato.

3.

Chiamato a pronunciarsi su di un ricorso di diritto pubblico esperito contro un decreto di portata generale, il Tribunale federale esamina liberamente se tale normativa sia conforme al diritto costituzionale federale. Nondimeno, nell'ambito del cosiddetto controllo astratto delle norme, esso annulla il decreto impugnato soltanto se questo non resiste ad alcuna interpretazione conforme alla Costituzione: si prescinderà, quindi, da una cassazione formale ove una siffatta interpretazione possa essere ammessa in modo sostenibile. Se una disposizione di portata generale appare, in situazioni normali prevedibili dal legislatore, come costituzionalmente ammissibile, l'eventualità che, in casi particolari, essa si riveli incostituzionale non giustifica un intervento del giudice costituzionale nell'ambito di un controllo astratto delle norme; gli interessati conservano tuttavia la possibilità di far valere tale incostituzionalità nei confronti di un atto di applicazione concreto (DTF 120 Ia 299 consid. 2b con rinvii).

4.

Il ricorso di diritto pubblico sottostà a severe esigenze di motivazione. Il ricorrente deve indicare, oltre ai fatti essenziali, i diritti costituzionali o le norme giuridiche che pretende lesi e deve spiegare in cosa consiste la violazione (art. 90 cpv. 1 lett. b OG; sul cosiddetto "principio dell'allegazione" in generale cfr. DTF 117 Ia 393 consid. 1c). Nell'ambito di questo rimedio il Tribunale federale statuisce unicamente sulle censure di natura costituzionale sollevate dal ricorrente, alla condizione che esse siano sufficientemente sostanziate (DTF 130 I 26 consid. 2.1; 129 III 626 consid. 4 e rinvii). Le censure che non rispettano queste esigenze di motivazione, ossia che non spiegano in modo sufficientemente chiaro e dettagliato in che cosa consista la lesione dei diritti costituzionali invocata o che hanno carattere appellatorio, sono irricevibili (DTF 122 I 172 consid. 2b; 110 Ia 3 consid. 2a; 107 Ia 186). È alla luce di questi principi che dev'essere vagliata la presente impugnativa.

5.

5.1 Il ricorrente sostiene che gli art. 22, 23 e 24 Llav non costituiscono una base legale sufficiente affinché si possa emanare, sotto forma di regolamento di applicazione, disposti come quelli di cui agli art. 7, 8, 9 e 10 Rlav. Fa valere che con l'introduzione della modifica contestata, i chiari limiti stabiliti dalla legge cantonale sul lavoro non valgono più, a seguito di deroga, per gran parte dei commerci ticinesi. Lamenta quindi una violazione dei principi della separazione dei poteri e della legalità.

5.2 Il contenuto del principio della separazione dei poteri, riconosciuto quale diritto individuale dei cittadini, è determinato in primo luogo dal diritto cantonale (DTF 128 I 113 consid. 2c e rinvii). Il Tribunale federale esamina liberamente l'interpretazione delle norme costituzionali, mentre rivede dal ristretto profilo dell'arbitrio quelle di rango inferiore (DTF 127 I 60 consid. 2a e riferimenti). Per quanto concerne il principio della legalità, l'asserita lesione può essere fatta valere in relazione al principio della separazione dei poteri e la censura dev'essere esaminata liberamente (DTF 128 I 113 consid. 3c; 127 I 60 consid. 3a e richiami). Sostanzialmente, il ricorrente contesta che vi sia una base legale sufficiente per la delega che ha indotto il Consiglio di Stato ad emanare la modifica del regolamento di applicazione ora impugnata. Al riguardo va rammentato che in quanto la censura si riferisce agli art. 7, 8 lett. a-f e 10 lett. a-e Rlav, la stessa è tardiva (cfr. consid. 1.2 supra) e, quindi, improponibile.

5.3 Per prassi costante, la delega del potere legislativo all'autorità esecutiva è consentita, sempreché il diritto cantonale non la proibisca, solo se vengano indicati almeno approssimativamente l'oggetto, lo scopo e l'estensione della competenza accordata ed a sancirla sia una legge soggetta al voto popolare (DTF 128 I 113 consid. 3c e rinvii; RDAT 1992 II n. 10 pag. 24 consid. 2b).

5.4 La Costituzione ticinese non esclude la delega legislativa (cfr. 51, 59 cpv. 1 lett. c e 70 lett. b Cost./TI nonché gli art. 76 e segg. Lgc). Rimane quindi da appurare se le relative condizioni siano adempiute. Come illustrato in precedenza, la legge cantonale sul lavoro pone il principio della chiusura alle ore 18.30 dal lunedì al venerdì e alle 17.00 il sabato (art. 21 Llav) così come quello della chiusura la domenica e nei giorni festivi (art. 20 cpv. 1 Llav); nel contempo prevede espressamente, a determinate condizioni, delle eccezioni (art. 20 cpv. 2, 22 e 23 Llav), le quali vengono disciplinate mediante regolamento dal Governo cantonale (art. 7 a 10 Rlav). Da quanto testé esposto discende

che le condizioni poste in materia di delega legislativa (cfr. consid. 5.3) sono soddisfatte in concreto. Ne deriva che l'art. 22 Llav costituisce pertanto una base legale sufficiente affinché il Consiglio di Stato fissi in un regolamento l'elenco dei comuni appartenenti alle zone turistiche e a quelle di confine ove si giustifichi facilitare il commercio. Al riguardo va osservato che, a dipendenza dell'evoluzione dell'economia, può risultare opportuno che il citato elenco sia più o meno esaustivo e che possa essere, se del caso,

aggiornato a seconda delle necessità. Non va poi tralasciato che l'apertura domenicale o festiva di gran parte dei commerci, segnatamente quelli elencati all'art. 10 lett. f Rlav, soggiace a precise condizioni previste dalla norma stessa. Visto quanto precede, su questi aspetti, il ricorso si rivela infondato e va pertanto respinto.

6.

6.1 Il ricorrente incentra la sua impugnativa sulla modifica dell'art. 9 Rlav, ossia sul fatto che il Comune di Lugano sia stato incluso nell'elenco delle zone di confine ai sensi dell'art. 22 Llav. Fa valere che anche se, in seguito all'aggregazione, Lugano comprende ora la zona di Gandria (che prima dell'aggregazione era un Comune a sé, inserito nell'elenco di cui all'art. 9 Rlav), ciò è comunque insufficiente affinché l'agglomerato urbano più importante del Ticino dal profilo del numero degli abitanti, degli impiegati, dei commerci, possa ora essere definito zona di confine. Al riguardo afferma che lo scopo perseguito con le deroghe instaurate per le zone di confine è di aiutare quei commerci che, per una loro collocazione particolare, subiscono concretamente una forte concorrenza da parte dei commerci italiani situati nelle immediate vicinanze, ciò che non è manifestamente il caso di Lugano. Afferma poi che le attività commerciali di Lugano interessate all'apertura serale o festiva sarebbero all'interno della città, ovvero a parecchi chilometri dal confine doganale di Gandria. È quindi del tutto arbitrario sostenere che i commerci della Città di Lugano possano godere di una deroga perché subiscono una concorrenza maggiore rispetto agli altri commerci ticinesi.

6.2 Nella propria risposta il Consiglio di Stato - ricordato che, quando era un Comune a sé, Gandria era incluso nell'elenco dell'art. 9 Rlav - osserva che la nuova entità territoriale deve per forza essere considerata come zona di confine grazie al valico presente nel quartiere di Gandria. Una soluzione contraria, ossia l'esclusione di Lugano da questa particolare categoria di comuni, penalizzerebbe fortemente la zona di Gandria che in precedenza figurava nell'elenco litigioso e che ha sempre potuto beneficiare della regolamentazione degli orari di apertura dei negozi prevista per i comuni delle zone di confine. Il Governo cantonale fa poi valere che vi sono anche motivi di natura economica che giustificano l'inserimento di Lugano nel contestato elenco, in particolare quello di aumentare la concorrenzialità dei commerci ticinesi soggetti alla concorrenza dei negozi oltre confine, i quali offrono notevoli facilitazioni in fatto di orario di apertura.

6.3 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 il sentimento di giustizia ed equità (DTF 129 I 8 consid. 2.1; 128 I 81 consid. 2, 177 consid. 2.1 e rispettivi rinvii).

6.4 In primo luogo occorre rilevare che l'argomentazione del ricorrente adempie a malapena le esigenze poste all'art. 90 cpv. 1 lett. b OG. A prescindere da ciò è incontestato che l'inserimento di Lugano, agglomerato urbano più importante del Cantone sia dal profilo del numero degli abitanti che di quello dei commerci, nell'elenco delle zone di confine ha un impatto rilevante. Sennonché, anche se l'introduzione dell'intero Comune nell'elenco soprammenzionato può sembrare opinabile, ciò non implica tuttavia che su questo punto il regolamento d'applicazione contestato sia inficiato d'arbitrio. In effetti non si può sostenere, contrariamente all'opinione del ricorrente, che Lugano non sia assolutamente toccato dal traffico di frontiera, in particolare da quando include anche Gandria, la cui precedente appartenenza alle zone di confine non è stata peraltro mai rimessa in discussione. Il fatto che un'altra soluzione fosse immaginabile o addirittura preferibile non porta ancora, per consolidata prassi (DTF 129 I 8 consid. 2.1 e riferimenti), a ritenere che su questo punto la norma impugnata sia inficiata d'arbitrio. Occorre poi sottolineare che per quanto concerne la questione della protezione del personale di vendita - quesito del

tutto legittimo che non va negletto - la stessa, come illustrata in precedenza, è garantita dalla legge federale sul lavoro. La corretta applicazione della stessa dovrà essere assicurata dalle competenti autorità cantonali, anche se avrà come conseguenza che i commerci e negozi che non adempiono le esigenze poste dalla normativa federale riguardo al lavoro domenicale degli impiegati non potranno comunque beneficiare di un'apertura prolungata sebbene soddisfino le condizioni poste in proposito dal diritto cantonale. Premesse queste considerazioni, il ricorso si rivela infondato anche su questo punto e deve pertanto essere respinto.

7.

Il ricorrente critica il fatto che gli art. 8 lett. g e 10 lett. f Rlav abbiano assunto carattere definitivo e lamenta la violazione del diritto di voto nonché della libertà di associazione e del ruolo legalmente tutelato del sindacato. Sennonché in proposito l'impugnativa non adempie manifestamente i presupposti di cui all'art. 90 cpv. 1 lett. b OG (DTF 129 I 113 consid. 2.1 e richiami) ed è pertanto inammissibile.

8.

8.1 Visto quanto precede il ricorso, nella misura in cui è ammissibile, dev'essere respinto.

8.2 Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1, 153 e 153a OG). Non si concedono ripetibili ad autorità vincenti (art. 159 cpv. 2 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

In quanto ammissibile, il ricorso è respinto.

2.

La tassa di giustizia di fr. 4'000.-- è posta a carico del ricorrente.

3.

Comunicazione al rappresentante del ricorrente e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino.

Losanna, 21 settembre 2005

In nome della II Corte di diritto pubblico

del Tribunale federale svizzero

Il presidente: La cancelliera: