Urteilskopf

88 I 231

39. Sentenza 4 luglio 1962 nella causa Innovazione SA contro Consiglio di Stato del Cantone Ticino.
Regeste (de):
Art. 31 BV. Ruhezeit des Personals von Warenhäusern.

Die Vorschrift, wonach einzelne Abteilungen der Warenhäuser an demjenigen Halbtag zu schliessen sind, an dem die die entsprechende und nur diese Warengattung führenden Geschäfte geschlossen sein müssen, lässt sich nicht mit dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung begründen, wenn der für die gleichzeitige Schliessung aller Abteilungen des Warenhauses vorgeschlagene Halbtag für jene Geschäfte keine ungerechtfertigte Konkurrenz zur Folge hat.

Regeste (fr):
Art. 31 Cst. Repos du personnel dans les grands magasins.

L'obligation de fermer certains rayons des grands magasins pendant la demi-journée où les autres commerces, qui tiennent les mêmes marchandises que ces rayons, doivent être fermés, ne saurait se justifier par le souci de respecter l'égalité devant la loi, lorsque la demi-journée proposée pour la fermeture simultanée de tous les rayons du grand magasin n'a pour conséquence aucune concurrence illicite à l'égard de ces autres commerces.

Regesto (it):
Art. 31 CF. Riposo feriale nei grandi magazzini.

L'obbligo di chiusura dei singoli reparti nella mezza giornata prescritta per i negozi in cui si vende un solo genere di merce non si giustifica per soddisfare l'esigenza dell'uguaglianza di trattamento, nel caso che la mezza giornata proposta per la chiusura simultanea di tutti i reparti non si presti a scopi di irregolare concorrenza.

Sachverhalt ab Seite 232

A.- L'art. 34 cpv. 1 della legge ticinese sul lavoro dell'11 maggio 1953 (LL) dispone quanto segue: "I lavoratori occupati nelle aziende sottoposte alla presente legge ... hanno diritto, oltre al riposo settimanale prescritto, ad una mezza giornata di riposo la settimana, possibilmente il pomeriggio del sabato, o ad un intero giorno di riposo ogni due settimane." Nell'art. 56 LL sono disciplinati il riposo nei giorni festivi, gli orari giornalieri di chiusura e le relative eccezioni. Il capoverso 10 del medesimo articolo dispone che "Durante i giorni e gli orari in cui determinate categorie di negozi devono rimanere chiusi, è vietata la vendita di articoli dei rispettivi generi in ogni negozio o ramo di commercio annesso ad altra azienda e cosi pure negli spacci ad aria aperta. Salvo contraria disposizione è pure vietata la distribuzione di merci a domicilio." Con evidente riferimento anche alla mezza giornata di riposo feriale ed in deroga alla regola del sabato pomeriggio di cui all'art. 34 cpv. 1, l'art. 57 LL stabilisce quanto segue: "1 Il Consiglio di Stato, su proposta di associazioni o di gruppi di titolari di azienda, può, mediante speciale decreto, stabilire orari di apertura e modificare gli orari di chiusura previsti dall'art. 56 e dichiarare obbligatoria la chiusura di aziende in una mezza giornata ogni settimana, in determinati comuni, o parti di comuni, o in tutto il Cantone. 2 La domanda di deroga alla legge deve specificare il campo di

applicazione aziendale e territoriale del proposto ordinamento ed essere firmata dai proprietari, amministratori o gerenti responsabili delle aziende.

BGE 88 I 231 S. 233

3 Le proposte sono pubblicate sul Foglio ufficiale del Cantone. Nel termine di trenta giorni può essere presentata opposizione da chiunque giustifichi un legittimo interesse." Con decreto 14 giugno 1960, il Consiglio di Stato, accogliendo un'istanza dell'Associazione cantonale macellai e salumieri, stabiliva nel pomeriggio del lunedì la chiusura contemporanea di tutti i negozi di macelleria del Cantone e, il 15 luglio dello stesso anno, decretava la stessa misura per i negozi degli altri generi alimentari.

B.- Nell'autunno del 1961, la Innovazione SA, che fa parte dell'Associazione dei grandi magazzini svizzeri e gerisce in diversi comuni dei negozi con spacci di merce di diverso genere, aggiungeva al negozio di Bellinzona il reparto della macelleria e salumeria e quello dei generi alimentari. Il 10 ottobre 1961, al fine di uniformare la chiusura di questi due reparti a quella già praticata in tutto il Cantone per i reparti tradizionali, instava presso il Dipartimento delle opere sociali per ottenere che, in deroga alla regola stabilita su proposta dei commercianti medi, le fosse concesso di regolare il riposo feriale, chiudendo anche questi due reparti al mattino del lunedì e riaprendoli con il resto del negozio nel pomeriggio. Il Dipartimento rispondeva il 16 ottobre 1961, dichiarando che si era sempre attenuto alla disposizione dell'art. 57 LL, ma che, in via di massima, non si opponeva alla richiesta deroga; si riservava tuttavia di interpellare in proposito le associazioni interessate. Con lettera del 4 novembre 1961 riconosceva "che la chiusura dei negozi il lunedì mattina - oltre a rispettare l'osservanza della mezza giornata di riposo settimanale - incontra l'adesione del personale, il quale può così contare su una giornata e mezza di riposo consecutivo". Ed aggiungeva: "Sotto questo aspetto ed anche tenendo conto del fatto che, per ragioni organizzative, l'Innovazione SA deve prendere una misura uniforme per tutti i negozi, la vostra richiesta può essere accolta." Il Dipartimento dichiarava di comprendere le preoccupazioni che avevano indotto l'Associazione dettaglianti

BGE 88 I 231 S. 234

alimentari ticinesi (ASDA) a dare avviso contrario, ma esprimeva il parere "che i vantaggi che i negozianti di Bellinzona dovrebbero avere dalla chiusura dell'Innovazione SA, il lunedì mattina siano superiori agli svantaggi dell'apertura pomeridiana". Pertanto non si opponeva a sperimentare la soluzione proposta. Si riservava comunque di riesaminare la pratica qualora gli inconvenienti temuti dall'ASDA fossero risultati fondati. Già il 16 novembre 1961, il Dipartimento, vista la reazione negativa dell'ASDA, intimava alla Innovazione SA di rispettare le disposizioni dei decreti esecutivi 14 giugno e 4 novembre 1960 e di chiudere i reparti di generi alimentari, macelleria e salumeria il pomeriggio del lunedì. Richiamava, in particolare, il capoverso 10 dell'art. 56 LL ed aggiungeva di non poter concedere deroghe a favore di una singola azienda.

C.- Il 13 febbraio 1962, il Consiglio di. Stato ha confermato, su ricorso dell'Innovazione SA, la suesposta decisione. Esso ha fatto rilevare la necessità di garantire la medesima situazione commerciale e di concorrenza a tutti gli interessati della categoria. Se la domanda dell'Innovazione SA fosse stata accolta, gli altri negozi risulterebbero svantaggiati dal fatto che uno spaccio di merce risulterebbe aperto mentre tutti gli altri negozi che vendono lo stesso genere di merce sono chiusi. Il pubblico non sarebbe più obbligato a ripartire i propri acquisti in tutti i negozi della categoria. Per contro, la chiusura degli spacci di macelleria e dei generi alimentari, contemporanea a quella degli altri negozi di tali generi, non provocherebbe difficoltà insormontabili alla Innovazione SA, questa non disponendo di personale specializzato e potendo trasferire ad altri compiti gli addetti al reparto temporaneamente chiuso. La sentenza inedita del 10 febbraio 1949 Meyer e cc. contro Comune di Ber-

na, invocata dalla ricorrente e con la quale la fissazione del riposo feriale nei grandi magazzini è stato stabilito in una mezza giornata diversa da quella fissata per gli altri dettaglianti non è stata considerata arbitraria, non escluderebbe

BGE 88 I 231 S. 235

una diversa regolamentazione se fondata - come in concreto - su diverse condizioni di fatto. Lo stesso Tribunale federale avrebbe ammesso chel'autorità esecutiva puo scostarsi dalla giurisprudenza quando motivi non insostenibili lo giustificano (RU 73 I 188).

D.- La Innovazione SA ha tempestivamente interposto al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico, con il quale domanda che la suesposta decisione venga annullata e che, in conseguenza, le sia riconosciuta la facoltà di sostituire, anche per gli spacci della carne e degli altri generi alimentari, la chiusura feriale del lunedì pomeriggio con quella del mattino. Le sue motivazioni possono essere riassunte come segue. Le ammissioni contenute nelle lettere 16 ottobre e 4 novembre 1961 del Dipartimento delle opere sociali dimostrano che l'impugnata decisione non è fondata su necessità di controllo o di polizia, che l'Innovazione SA è stata indotta a proporre una deroga alla chiusura pomeridiana per ragioni oggettive e che la chiusura del lunedì mattina è desiderata dal personale interessato. Nel breve periodo dal 4 al 16 novembre non ha certamente potuto verificarsi alcun inconveniente suscettibile di giustificare la revoca dell'autorizzazione già concessa. In realtà, il Dipartimento non ha fatto altro che cedere alle pressioni dell'ASDA e non ha neppure esaminato i motivi che inducono a sottoporre la questione del riposo feriale nei grandi magazzini ad una speciale regolamentazione, analoga a quella stabilita nella città di Berna e la cui validità è stata riconosciuta dal Tribunale federale. La sentenza pubblicata nella RU 73 I 188, richiamata dal Consiglio di Stato, non è pertinente alla fattispecie in esame. In tale occasione, il Tribunale federale si è limitato a stabilire gli estremi dell'arbitrio, mentre in concreto occorre giudicare se una determinata decisione violi una precisa norma costituzionale (art. 31 CF). Il riposo feriale è stato istituito unicamente nell'interesse dei lavoratori. La proposta dell'Innovazione SA soddisfa questo scopo ed è

BGE 88 I 231 S. 236

anzi più conforme all'interesse dei lavoratori di quanto lo sia la regolamentazione predisposta dall'autorità cantonale. Non è vero che, stabilendo nei grandi magazzini il riposo feriale al mattino anzichè al pomeriggio, si verifichi, nei confronti degli altri commercianti, una disparità di trattamento, perchè - come ha riconosciuto anche l'autorità cantonale - il mattino del lunedì è più vantaggioso del pomeriggio per le vendite. L'asserzione del Consiglio di Stato, secondo cui l'Innovazione SA avrebbe la possibilità di impiegare in altri reparti il personale occupato nei reparti degli alimentari e della macelleria, è assurda, la specializzazione essendo una caratteristica propria dei grandi magazzini. L'impugnata decisione è stata presa in violazione della libertà di commercio (art. 31 CF) ed espone la ricorrente ad un'arbitraria disparità di trattamento (art. 4 CF).

E.- Il Consiglio di Stato, al quale il ricorso è stato intimato per la risposta, non ha presentato le sue osservazioni.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1./2. - ...

3. Le disposizioni che regolano il riposo dei lavoratori, la chiusura e l'apertura dei negozi costituiscono prescrizioni di polizia intese a proteggere l'ordine pubblico e la salute pubblica e sono, pertanto, riservate ai cantoni (RU 87 I 447/48 lett. a e riferimenti). Nell'art. 31 cpv. 2 CF è tuttavia ribadito il principio che anche in questa materia le disposizioni cantonali non devono portare pregiudizio alla libertà di commercio e di industria. Ciò significa che, nell'emanare ed applicare dette disposizioni, i cantoni devono astenersi da ogni restrizione che non sia indispensabile, vale a dire sproporzionata, allo scopo perseguibile mediante dette norme di polizia. Inoltre la libera concorrenza, che è implicita nella libertà di commercio, presuppone l'uguaglianza di trattamento e quindi il divieto di creare vantaggi a favore di alcuni ed a detrimento di altri (RU 87 I 448 lett. b e riferimenti). La

relativa contestazione, che la ricorrente ha fondato sull'art. 4 CF, si confonde pertanto con quella riferita all'art. 31 CF. a) In principio, il riposo feriale stabilito all'art. 34 cpv. 1 LL potrebbe essere attuato anche lasciando alle singole aziende la facoltà di fissarne le modalità di applicazione. Tuttavia, la chiusura contemporanea dei negozi della stessa categoria si giustifica al fine di facilitare i controlli di polizia e particolarmente per porre tutte le aziende - grandi e piccole - nelle stesse condizioni di concorrenza. Altrimenti, i piccoli negozianti che dispongono di personale limitato sarebbero in condizione di realizzare il riposo feriale solo chiudendo il negozio, mentre le grandi aziende potrebbero raggiungere lo stesso risultato stabilendo dei turni di riposo fra i loro dipendenti (RU 73 I 100; sentenza inedita 10 febbraio 1949 Meyer e cc. c. città di Berna). Comunque, in concreto il principio della chiusura contemporanea dei negozi di una determinata categoria non è in discussione. La ricorrente contesta soltanto l'obbligo di procedere alla chiusura di determinati spacci, unilateralmente proposto e stabilito per i negozi che vendono una sola specie di merce. Essa pretende inoltre di poter soddisfare il suo obbligo legale, provvedendo alla chiusura simultanea di tutti i suoi reparti. In realtà, dalla regolamentazione stabilita nell'impugnata decisione derivano alla ricorrente degli svantaggi che risulterebbero ancora più evidenti se il sistema istaurato dall'autorità cantonale per gli spacci degli alimentari e della carne, si generalizzasse e - come è il caso per altre categorie di lavoratori - fosse istituita, invece della mezza giornata, la giornata intera di riposo feriale. Potrebbe infatti succedere che per una buona parte della settimana, il grande magazzino sia posto nell'impossibilità di tenere aperti tutti i reparti o che in alcuni giorni sia costretto a chiuderne la metà. Ciò eliminerebbe notevolmente i vantaggi organizzativi che costituiscono la ragione d'essere del grande magazzino e quelli che con il medesimo si intende offrire alla clientela, nel darle la possibilità, passando da reparto a reparto, di rifornirsi in una sola volta

e con risparmio di tempo di ogni genere di merce desiderata. L'asserzione esposta nell'impugnata decisione, secondo cui il grande magazzino potrebbe impiegare in altri reparti il personale di quelli temporaneamente chiusi, è insostenibile, perchè la mezza giornata di riposo è fuori discussione e perchè, in genere, il personale specializzato in un reparto non può essere utilmente adibito in un altro. Ciò stante, detto sistema, se generalizzato, snaturerebbe il grande magazzino e potrebbe se non eliminare, perlomeno gravemente ostacolare una forma di negozio lecita e, pertanto, protetta dall'art. 31 CF. Ma anche nella limitata applicazione che ne è fatta nell'impugnata decisione con l'obbligo di chiudere alcuni spacci nel pomeriggio del lunedì mentre gli altri

sono aperti, creerebbe gravi inconvenienti che potrebbero, tutt'al più, essere imposti alla ricorrente se il principio dell'uguaglianza di trattamento non potesse essere tutelato in altro modo. b) L'uguaglianza di trattamento può essere violata non solo escludendo da una determinata regolamentazione dei singoli interessati in analoghe condizioni, ma anche imponendo la stessa regolamentazione a persone o enti in condizioni sostanzialmente diverse. La regola stabilita nell'impugnata decisione realizza l'uguaglianza di trattamento soltanto fra i commercianti che si limitano a vendere delle merci di un unico genere. Infatti, nelle condizioni fissate dall'autorità cantonale, solo questi possono chiudere interamente il loro negozio e dedicare il loro tempo esclusivamente a speciali lavori organizzativi o al riposo. Gli stessi vantaggi sarebbero assicurati agli organi direttivi dei grandi magazzini soltanto stabilendo anche per il loro negozio una mezza giornata di chiusura totale, come previsto nell'analogo regolamento della città di Berna che il Tribunale federale ha riconosciuto come non lesivo dell'art. 31 CF (Sentenza inedita 10 febbraio 1949 Meyer e cc. c. Città di Berna). Invece la regolamentazione controversa non tiene conto delle suesposte diverse situazioni e inoltre non soddisfa all'uguaglianza di trattamento anche perchè è stata fatta dipendere, in modo praticamente

esclusivo, dall'opinione di uno solo dei due diversi gruppi di commercianti interessati. D'altronde, l'impugnata decisione non trova sufficiente fondamento neppure nella preoccupazione di impedire che fgrandi magazzini profittino dell'apertura pomeridinaa del lunedì per sottrarre clienti alle macellerie ed ai negozi di generi alimentari, perchè i vantaggi che eventualmente potrebbero derivare dall'apertura pomeridiana possono essere compensati, scegliendo per la chiusura dei grandi magazzini - come peraltro, per diverse ragioni, ha fatto la ricorrente proponendo il lunedì mattina - la mezza giornata più favorevole alle vendite dei suindicati generi di commercio.
È accertato che i macellai, i salumieri e i commercianti in generi alimentari hanno proposto la chiusura pomeridiana del lunedì perchè la meno favorevole alle vendite; essi hanno infatti considerato che, dopo la chiusura domenicale, le famiglie provvedono già al mattino ad acquistare il loro fabbisogno della giornata ed eventualmente, per certi generi di merce, anche di tutta la settimana. La proposta della ricorrente che - come ha riconosciuto anche l'autorità cantonale - soddisfa in modo migliore i desideri del personale e le esigenze del riposo settimanale, non può quindi essere stata dettata dall'intenzione di svolgere una concorrenza irregolare e non si presta a siffatti scopi. Ne consegue che l'obbligo di chiusura di una parte degli spacci dell'Innovazione SA nel pomeriggio del lunedì, non solo non si impone per soddisfare l'esigenza dell'uguaglianza di trattamento, ma piuttosto la trasgredisce. I gravi intralci frapposti con l'impugnata decisione al commercio della ricorrente sono pertanto ingiustificati e violano, quindi, la libertà di commercio garantita dall'art. 31 CF.

Dispositiv

Il Tribunale federale pronuncia:
Il ricorso è accolto e l'impugnata decisione è annullata.