

BGE 148 I 198

Bundesgericht (BGE), 2021-01-01, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_148_I_198

FR: ATF 148 I 198

IT: DTF 148 I 198

Regeste

Regeste Art. 49 Abs. 1 BV; Art. 23 Abs. 1 des Tessiner Ladenöffnungsgesetzes (LAN/ TI); Prinzip des Vorrangs des Bundesrechts; Bestimmung, welche den Schutz des Arbeitnehmers bezweckt. Kognition des Bundesgerichts im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle einer kantonalen Norm (E. 2). Die kantonalen und kommunalen Bestimmungen bezüglich Ladenschluss können nicht den Schutz der Arbeitnehmer bezwecken, da diese Frage abschliessend durch das ArG geregelt ist (Bestätigung der Rechtsprechung). Art. 23 Abs. 1 LAN/TI, welcher das Inkrafttreten des LAN/TI vom Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages im Verkauf abhängig gemacht hat, verfolgt klarerweise das Ziel des Schutzes der Arbeitnehmer und widerspricht deshalb Art. 49 Abs. 1 BV (E. 3). Angesichts der Zurückhaltung, welche sich das Bundesgericht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle einer kantonalen Norm auferlegt - umso mehr, wenn es um die Aufhebung eines gesamten bereits in Kraft stehenden kantonalen Gesetzes geht - wäre die Aufhebung des gesamten LAN/TI einzig aufgrund der fragwürdigen Modalitäten seines Inkrafttretens überzogen (E. 4).

Regeste Art. 49 al. 1 Cst.; art. 23 al. 1 de la loi tessinoise sur l'ouverture des magasins (LAN/TI); principe de la primauté du droit fédéral; disposition ayant pour but la protection des travailleurs. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral dans le cadre d'un contrôle abstrait d'une norme cantonale (consid. 2). Les dispositions cantonales et communales relatives à la fermeture des magasins ne peuvent pas avoir pour but la protection des travailleurs, car cette question est réglée de manière exhaustive par la LTr (confirmation de jurisprudence). L'art. 23 al. 1 LAN/TI, qui a subordonné l'entrée en vigueur de la LAN/TI à la conclusion d'une convention collective de travail dans le secteur de la vente, poursuit un objectif évident de protection des travailleurs et est donc contraire à l'art. 49 Cst. (consid. 3). Au vu de la retenue particulière que s'impose le Tribunal fédéral dans le cadre d'un contrôle abstrait d'une norme cantonale - a fortiori lorsqu'il est question de l'annulation de toute une loi cantonale désormais en vigueur -, annuler toute la LAN/TI sur la seule base des modalités discutables de son entrée en vigueur serait excessif (consid. 4).

Regesto Art. 49 cpv. 1 Cost.; art. 23 cpv. 1 della legge ticinese sull'apertura dei negozi (LAN/TI); principio della preminenza del diritto federale; norma avente come scopo la protezione dei lavoratori. Potere d'esame del Tribunale federale nel quadro del controllo astratto di un atto normativo cantonale (consid. 2). Le prescrizioni cantonali e comunali relative alla chiusura dei negozi non possono avere come scopo la protezione dei lavoratori, in quanto tale questione è regolamentata in modo esaustivo nella LL (conferma della giurisprudenza). L'art. 23 cpv. 1 LAN/TI, che ha fatto dipendere l'entrata in vigore della LAN/TI dalla conclusione di un contratto collettivo di lavoro nel settore della vendita, persegue un chiaro obiettivo di protezione dei lavoratori ed è dunque contrario all'art. 49 Cost. (consid. 3). Dato in particolare il riserbo che si impone il Tribunale federale nel

quadro del controllo astratto di un atto normativo cantonale - a maggior ragione quando è in gioco l'annullamento di un'intera legge cantonale ormai in vigore -, annullare tutta la LAN/TI unicamente a causa delle discutibili modalità con le quali essa è entrata in vigore sarebbe eccessivo (consid. 4).

Volltext

Bundesgericht (BGE) Band I 2021 BGE 148 I 198 Tribunal fédéral (ATF) Volume I 2021 BGE 148 I 198 Tribunale federale (DTF) Volume Ia 2021 BGE 148 I 198

Regeste Art. 49 Abs. 1 BV; Art. 23 Abs. 1 des Tessiner Ladenöffnungsgesetzes (LAN/ TI); Prinzip des Vorrangs des Bundesrechts; Bestimmung, welche den Schutz des Arbeitnehmers bezweckt. Kognition des Bundesgerichts im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle einer kantonalen Norm (E. 2). Die kantonalen und kommunalen Bestimmungen bezüglich Ladenschluss können nicht den Schutz der Arbeitnehmer bezwecken, da diese Frage abschliessend durch das ArG geregelt ist (Bestätigung der Rechtsprechung). Art. 23 Abs. 1 LAN/TI, welcher das Inkrafttreten des LAN/TI vom Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages im Verkauf abhängig gemacht hat, verfolgt klarerweise das Ziel des Schutzes der Arbeitnehmer und widerspricht deshalb Art. 49 Abs. 1 BV (E. 3). Angesichts der Zurückhaltung, welche sich das Bundesgericht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle einer kantonalen Norm auferlegt - umso mehr, wenn es um die Aufhebung eines gesamten bereits in Kraft stehenden kantonalen Gesetzes geht - wäre die Aufhebung des gesamten LAN/TI einzig aufgrund der fragwürdigen Modalitäten seines Inkrafttretens überzogen (E. 4). Regeste Art. 49 al. 1 Cst.; art. 23 al. 1 de la loi tessinoise sur l'ouverture des magasins (LAN/TI); principe de la primauté du droit fédéral; disposition ayant pour but la protection des travailleurs. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral dans le cadre d'un contrôle abstrait d'une norme cantonale (consid. 2). Les dispositions cantonales et communales relatives à la fermeture des magasins ne peuvent pas avoir pour but la protection des travailleurs, car cette question est réglée de manière exhaustive par la LTr (confirmation de jurisprudence). L'art. 23 al. 1 LAN/TI, qui a subordonné l'entrée en vigueur de la LAN/TI à la conclusion d'une convention collective de travail dans le secteur de la vente, poursuit un objectif évident de protection des travailleurs et est donc contraire à l'art. 49 Cst. (consid. 3). Au vu de la retenue particulière que s'impose le Tribunal fédéral dans le cadre d'un contrôle abstrait d'une norme cantonale - a fortiori lorsqu'il est question de l'annulation de toute une loi cantonale désormais en vigueur -, annuler toute la LAN/TI sur la seule base des modalités discutables de son entrée en vigueur serait excessif (consid. 4). Regesto Art. 49 cpv. 1 Cost.; art. 23 cpv. 1 della legge ticinese sull'apertura dei negozi (LAN/TI); principio della preminenza del diritto federale; norma avente come scopo la protezione dei lavoratori. Potere d'esame del Tribunale federale nel quadro del controllo astratto di un atto normativo cantonale (consid. 2). Le prescrizioni cantonali e comunali relative alla chiusura dei negozi non possono avere come scopo la protezione dei lavoratori, in quanto tale questione è regolamentata in modo esaustivo nella LL (conferma della giurisprudenza). L'art. 23 cpv. 1 LAN/TI, che ha fatto dipendere l'entrata in vigore della LAN/TI dalla conclusione di un contratto collettivo di lavoro nel settore della vendita, persegue un chiaro obiettivo di protezione dei lavoratori ed è dunque contrario all'art. 49 Cost. (consid. 3). Dato in particolare il riserbo che si impone il Tribunale federale nel quadro del controllo astratto di un atto normativo cantonale - a maggior ragione quando è in gioco l'annullamento di un'intera legge cantonale ormai in vigore -, annullare tutta la

LAN/TI unicamente a causa delle discutibili modalità con le quali essa è entrata in vigore sarebbe eccessivo (consid. 4).

Urteilskopf 148 I 198 13. Estratto della sentenza della II Corte di diritto pubblico nella causa A. SA contro Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino (ricorso in materia di diritto pubblico) 2C_98/2020 del 22 dicembre 2021 Regeste Art. 49 Abs. 1 BV ; Art. 23 Abs. 1 des Tessiner Ladenöffnungsgesetzes (LAN/ TI); Prinzip des Vorrangs des Bundesrechts; Bestimmung, welche den Schutz des Arbeitnehmers bezweckt. Kognition des Bundesgerichts im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle einer kantonalen Norm (E. 2). Die kantonalen und kommunalen Bestimmungen bezüglich Ladenschluss können nicht den Schutz der Arbeitnehmer bezwecken, da diese Frage abschliessend durch das ArG geregelt ist (Bestätigung der Rechtsprechung). Art. 23 Abs. 1 LAN/TI, welcher das Inkrafttreten des LAN/TI vom Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages im Verkauf abhängig gemacht hat, verfolgt klarerweise das Ziel des Schutzes der Arbeitnehmer und widerspricht deshalb Art. 49 Abs. 1 BV (E. 3). Angesichts der Zurückhaltung, welche sich das Bundesgericht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle einer kantonalen Norm auferlegt - umso mehr, wenn es um die Aufhebung eines gesamten bereits in Kraft stehenden kantonalen Gesetzes geht - wäre die Aufhebung des gesamten LAN/TI einzig aufgrund der fragwürdigen Modalitäten seines Inkrafttretens überzogen (E. 4). Sachverhalt ab Seite 199 BGE 148 I 198 S. 199 A. A.a A. SA (di seguito: A. o la Società) è una società anonima, con sede a X. (TI), che gestisce una stazione di servizio a Y. con annesso un negozio per la vendita al dettaglio di generi alimentari e altri prodotti non alimentari. A.b Il 23 marzo 2015, il Gran Consiglio del Cantone Ticino (di seguito: il Gran Consiglio) ha adottato la nuova legge ticinese del BGE 148 I 198 S. 200 23 marzo 2015 sull'apertura dei negozi (LAN/TI; RL/TI 945.200), la quale, al momento della sua entrata in vigore, conteneva in particolare le disposizioni seguenti: "(...) Art. 23 - Entrata in vigore 1. La presente legge entrerà in vigore soltanto dopo che nel settore della vendita assoggettato alla legge stessa sarà entrato in vigore un contratto collettivo di lavoro (CCL) decretato di obbligatorietà generale da parte del Consiglio di Stato. L'Ufficio cantonale di conciliazione è incaricato di attivarsi per favorire la stipulazione del CCL. 2. Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, e realizzati i presupposti di cui al cpv. 1, il Consiglio di Stato ordinerà la pubblicazione della presente legge nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi, fissandone la data d'entrata in vigore." A.c L'adozione della LAN/TI è stata preceduta da un lungo e tormentato dibattito in seno al Gran Consiglio. Per quanto qui di interesse, l'introduzione nella legge dell'art. 23 LAN/TI ha in particolare posto alcuni problemi. Tale disposizione, infatti, non era inizialmente prevista nel disegno di legge ed è stata aggiunta in seguito a un emendamento presentato nel corso della procedura legislativa (cfr. verbale del Gran Consiglio del 23 marzo 2015, seduta XXXVII [diseguito: verbale GC], pag. 3921). In precedenza, il 2 giugno 2014, nutrendo dei dubbi sulla possibilità per un parlamento cantonale di adottare una norma di questo tipo, il Gran Consiglio aveva rinviato il disegno di legge alla propria Commissione della gestione e delle finanze (di seguito: la Commissione), "affinché essa verificasse quali sono i margini di manovra (fattibilità) per subordinare/legare l'entrata in vigore di una legge di polizia in materia di apertura dei negozi all'adozione di un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale nel ramo del commercio al dettaglio" (cfr. rapporto di maggioranza aggiuntivo della Commissione del 24 febbraio 2015). Il 26 settembre 2014, la Commissione ha quindi chiesto a un esperto un parere giuridico sulla questione. Il 28 gennaio 2015, l'esperto ha espresso un parere negativo. Ciò nonostante, il 23 marzo 2015, il Gran Consiglio ha adottato, con 42 voti

favorevoli e 41 contrari, l'art. 23 LAN/TI. A.d La LAN/TI è stata poi pubblicata sul Foglio ufficiale cantonale il 27 marzo 2015 (FU 24/2015 del 27 marzo 2015) con l'indicazione del termine per esercitare il diritto di referendum ed è stata accolta in votazione popolare il 28 febbraio 2016 (FU 20/2016 dell'11 marzo 2016). Conformemente all'art. 23 LAN/TI, la legge non è BGE 148 I 198 S. 201 tuttavia stata poi pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi del Cantone Ticino (di seguito: il Bollettino ufficiale), in quanto all'epoca non era ancora entrato in vigore il contratto collettivo di lavoro decretato di obbligatorietà generale menzionato nell'art. 23 cpv. 1 LAN/TI. A.e Il 25 aprile 2016, la A. ha inoltrato dinanzi al Tribunale federale un ricorso in materia di diritto pubblico con cui ha chiesto, in sintesi, l'annullamento degli art. 8, 9, 10, 11, 14 e 23 LAN/TI. Il 3 maggio 2016, il Tribunale federale, dopo aver constatato che il contratto collettivo di lavoro decretato di obbligatorietà generale menzionato nell'art. 23 cpv. 2 LAN/TI non era ancora stato adottato e che, pertanto, la LAN/TI non era stata pubblicata nel Bollettino ufficiale, ha considerato che il ricorso, interposto contro una legge non ancora in vigore, era prematuro e lo ha dichiarato inammissibile (sentenza 2C_358/2016 del 3 maggio 2016). A.f Il 16 ottobre 2019, il Consiglio di Stato del Cantone Ticino (di seguito: il Consiglio di Stato) ha adottato un decreto che conferisce l'obbligatorietà generale a livello cantonale al contratto collettivo di lavoro (CCL) per il commercio al dettaglio fino al 30 giugno 2023. Il 13 novembre 2019, il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca ha approvato il decreto in parola. Conformemente all'art. 23 LAN/TI, la legge è quindi stata pubblicata nel Bollettino ufficiale del 13 dicembre 2019 (BU 53/2019), unitamente al summenzionato decreto. L'entrata in vigore della LAN/TI è stata fissata al 1° gennaio 2020. B. Il 24 gennaio 2020, A. ha inoltrato dinanzi al Tribunale federale un (nuovo) ricorso in materia di diritto pubblico con cui domanda, protestate tasse, spese e ripetibili, l'annullamento degli art. 4 cpv. 2 e 3, 8, 9, 10 cpv. 3, 14 cpv. 4 e 23 cpv. 1 LAN/TI. Il Consiglio di Stato, agendo in rappresentanza del Gran Consiglio, ha depositato una risposta e ha chiesto il rigetto del gravame. La ricorrente ha replicato. Il Consiglio di Stato ha duplicato. A. ha presentato delle osservazioni di triplica. Con decreto del 14 febbraio 2020, il Presidente della II Corte di diritto pubblico del Tribunale federale ha respinto la domanda di conferimento dell'effetto sospensivo presentata dalla ricorrente. (...) (estratto) Erwägungen BGE 148 I 198 S. 202 Dai considerandi: 2. 2.1 Con il ricorso in materia di diritto pubblico è possibile tra l'altro lamentare la violazione del diritto federale (art. 95 lett. a LTF), nozione che comprende i diritti costituzionali (DTF 133 III 446 consid. 3.1; sentenza 2C_661/2019 del 17 marzo 2021 consid. 2.1). Le esigenze in materia di motivazione previste dall' art. 42 cpv. 2 LTF e quelle - accresciute - prescritte dall' art. 106 cpv. 2 LTF valgono anche per i ricorsi contro atti normativi cantonali (sentenza 2C_1105/2016 del 20 febbraio 2018 consid. 2.1, non pubblicato in DTF 144 I 81). In particolare, le censure di violazione di diritti fondamentali sono pertanto esaminate solo se l'insorgente le ha sollevate con precisione (art. 106 cpv. 2 LTF). L'impugnativa adempie solo in parte alle condizioni esposte. Nella misura in cui non le rispetta, non può pertanto essere esaminata oltre. 2.2 Nel quadro di un controllo astratto di un atto normativo cantonale, il Tribunale federale si impone un certo riserbo, tenuto conto segnatamente dei principi derivanti dal federalismo e dalla proporzionalità (cfr. DTF 145 I 26 consid. 1.4; DTF 144 I 306 consid. 2). Secondo la giurisprudenza, al riguardo è determinante se alla norma interessata possa essere attribuito un senso che la possa fare ritenere compatibile con le garanzie costituzionali invocate. Il Tribunale federale annulla una disposizione cantonale solo se non si presta ad alcuna interpretazione conforme al diritto costituzionale o al diritto federale di rango superiore (

DTF 141 I 78 consid. 4.2). Per verificare la conformità delle norme contestate con il diritto superiore invocato, occorre considerare la portata dell'ingerenza delle stesse nel diritto in questione, la possibilità di ottenere una sufficiente protezione di questo diritto nel contesto di un successivo controllo puntuale delle norme litigiose, nonché le circostanze concrete in cui esse saranno applicate (cfr. DTF 144 I 306 consid. 2; 2C_661/2019 del 17 marzo 2021 consid. 2.2). La semplice circostanza che in singoli casi la disposizione impugnata possa essere applicata in modo lesivo della Costituzione non conduce di per sé al suo annullamento da parte di questa Corte (cfr. DTF 143 I 137 consid. 2.2; DTF 142 I 99 consid. 4.3.5). BGE 148 I 198 S. 203 III. Art. 23 LAN/TI 3. Date le potenziali conseguenze di un accoglimento del ricorso quanto all'art. 23 cpv. 1 LAN/TI, le censure relative a tale disposizione vanno vagliate in primo luogo.

3.1 Come già esposto, l'art. 23 LAN/TI - qui riportato per maggior chiarezza - ha il seguente tenore: "Art. 23 - Entrata in vigore 1. La presente legge entrerà in vigore soltanto dopo che nel settore della vendita assoggettato alla legge stessa sarà entrato in vigore un contratto collettivo di lavoro (CCL) decretato di obbligatorietà generale da parte del Consiglio di Stato. L'Ufficio cantonale di conciliazione è incaricato di attivarsi per favorire la stipulazione del CCL. 2. Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, e realizzati i presupposti di cui al cpv. 1, il Consiglio di Stato ordinerà la pubblicazione della presente legge nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi, fissandone la data d'entrata in vigore." 3.2 La ricorrente rileva anzitutto che l'art. 23 cpv. 1 LAN/TI sottopone (o piuttosto sottoponeva) l'entrata in vigore di tutta la LAN/TI alla conclusione di un contratto collettivo di lavoro (di seguito: CCL) nel settore della vendita decretato di obbligatorietà generale. A mente dell'interessata, lo scopo di tale norma sarebbe chiaramente la protezione dei lavoratori, ambito nel quale, dopo l'entrata in vigore della legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (LL o legge sul lavoro; RS 822.11), i cantoni non avrebbero più nessuna competenza legislativa. Secondo l'insorgente, il caso di specie sarebbe analogo a quello all'origine della DTF 130 I 279 relativa al cantone di Basilea Città, nella quale il Tribunale federale aveva stabilito che una prescrizione cantonale sugli orari di apertura dei negozi che imponeva il rispetto di un contratto collettivo di lavoro aveva come scopo la protezione dei lavoratori ed era quindi contraria al principio della preminenza del diritto federale (art. 49 cpv. 1 Cost.). La ricorrente sostiene che, adottando l'art. 23 cpv. 1 LAN/TI, il legislatore ticinese avrebbe in concreto fatto dipendere l'entrata in vigore della LAN/TI, e quindi la sua applicazione, dall'accordo delle parti al summenzionato CCL, ciò che sarebbe inammissibile e abusivo. Come nel caso del cantone di Basilea Città, la norma impugnata sarebbe incompatibile con la regolamentazione federale esaustiva sulla protezione dei lavoratori e dovrebbe dunque essere annullata poiché contraria all' art. 49 cpv. 1 Cost. BGE 148 I 198 S. 204 L'insorgente rileva infine che il fatto che l'art. 23 cpv. 1 LAN/TI regolasse unicamente l'entrata in vigore della legge (e non abbia quindi più alcuna portata attuale, ora che la legge è appunto in vigore) non può impedire al Tribunale federale di controllare la sua conformità alla Costituzione nell'ambito del presente ricorso. L'Alta Corte, infatti, aveva rifiutato nel 2016 di procedere a tale verifica prima dell'entrata in vigore della LAN/TI, ritenendola prematura (sentenza 2C_358/2016 del 3 maggio 2016 consid. 2.5; cfr. supra lett. A.e). Se non fosse possibile verificare la costituzionalità dell'art. 23 cpv. 1 LAN/TI nemmeno dopo l'entrata in vigore della legge, la disposizione in parola sfuggirebbe a qualsiasi controllo costituzionale da parte del Tribunale federale, ciò che sarebbe inammissibile e avallerebbe inoltre un comportamento del legislatore cantonale contrario alla buona fede.

3.3 Il Gran Consiglio, tramite il Consiglio di Stato, sostiene che l'art. 23

cpv. 1 LAN/TI prevede semplicemente "una delega del potere legislativo al potere esecutivo per la fissazione dell'entrata in vigore della legge" e che tale norma "ha esaurito il proprio scopo quando è stata pronunciata, ovvero il 23 marzo 2015". La LAN/TI non conterrebbe quindi alcuna norma che subordina l'applicazione della legge, segnatamente la concessione di orari di apertura più estesi ai commercianti, al rispetto da parte di questi ultimi delle condizioni previste da un CCL. La situazione sarebbe dunque diversa da quella alla base della giurisprudenza citata dalla ricorrente. Sulla scorta di questi elementi, il Gran Consiglio considera quindi l'art. 23 cpv. 1 LAN/TI compatibile con l' art. 49 cpv. 1 Cost. 3.4 Giusta l' art. 49 cpv. 1 Cost. , il diritto federale prevale su quello cantonale contrario. Il principio della preminenza del diritto federale si oppone all'adozione o all'applicazione di norme cantonali che, per lo scopo perseguito o i mezzi predisposti per raggiungerlo, eludono il diritto federale o ne contraddicono il senso o lo spirito, oppure che trattano materie che il legislatore federale ha regolamentato in modo esaustivo (DTF 146 II 309 consid. 4.1; DTF 143 I 403 consid. 7.1; DTF 142 I 16 consid. 6). Anche in quest'ultima evenienza, però, una normativa cantonale può sussistere nella medesima materia se persegue scopi diversi da quelli del diritto federale (DTF 140 I 218 consid. 5.1; DTF 139 I 242 consid. 3.2). Infine, se in un campo specifico la legislazione federale esclude qualsiasi regolamentazione, il Cantone è privato di ogni competenza per l'adozione di disposizioni complete, anche qualora BGE 148 I 198 S. 205 queste non contraddicano il diritto federale o siano persino in accordo con esso (DTF 140 I 218 consid. 5.1; DTF 139 I 242 consid. 3.2). 3.5 Per quanto riguarda la suddivisione delle competenze legislative tra la Confederazione e i Cantoni nell'ambito della salute pubblica e in quello della protezione dei lavoratori, va anzitutto osservato quanto segue. 3.5.1 Giusta l' art. 118 cpv. 1 Cost. , nell'ambito delle sue competenze la Confederazione prende provvedimenti a tutela della salute. Tale norma costituzionale non fonda dunque alcuna competenza legislativa federale in materia: la salute è di principio di competenza dei cantoni (DTF 139 I 242 consid. 3.1). L' art. 118 cpv. 2 Cost. prevede tuttavia che la Confederazione emana prescrizioni su (a) l'impiego di alimenti, nonché di farmaci, stupefacenti, organismi, sostanze chimiche e oggetti che possono mettere in pericolo la salute, (b) la lotta contro malattie trasmissibili, fortemente diffuse o maligne dell'uomo e degli animali e (c) la protezione dalle radiazioni ionizzanti. In tali ambiti - e solo in essi -, la Confederazione fruisce di una competenza generale con effetto derogatorio (DTF 139 I 242 consid. 3.1, con rinvii). 3.5.2 Secondo l' art. 110 cpv. 1 lett. a Cost. , la Confederazione può emanare prescrizioni sulla protezione dei lavoratori e delle lavoratrici. Questa competenza legislativa è generale e munita di effetto derogatorio (DTF 139 I 242 consid. 3.1). Dato che la Confederazione regola la protezione dei lavoratori e non riserva alcuna competenza legislativa specifica ai cantoni, le disposizioni imperative di diritto federale in tale ambito sono in principio esaustive. Con l'adozione della legge sul lavoro e delle relative ordinanze, la Confederazione ha elaborato una regolamentazione molto approfondita nell'ambito della protezione dei lavoratori (DTF 139 I 242 consid. 3.1, con rinvii; cfr. anche DTF 130 I 279 consid. 2.3.1). 3.6 La legge sul lavoro, entrata in vigore il 1 ° febbraio 1966, contiene segnatamente - come detto - alcune disposizioni sulla protezione dei lavoratori, quali ad esempio gli art. 6 (tutela della salute dei lavoratori), 9 segg. (durata del lavoro e del riposo), 29 segg. (protezione dei giovani), ecc. Le disposizioni finali e transitorie della legge sul lavoro prevedono una riserva a favore delle "prescrizioni di polizia federali, cantonali e comunali, segnatamente [...] quelle sul riposo domenicale e sull'orario d'apertura delle aziende di vendita al minuto, dei ristoranti e caffè e delle aziende di spettacolo" (art. 71 BGE 148 I 198 S. 206 lett. c LL). Chiamato a

pronunciarsi sulla portata di tale riserva in relazione all'adozione di norme di diritto cantonale sull'orario di chiusura dei negozi, il Tribunale federale ha constatato che, da quando è entrata in vigore la legge sul lavoro, le prescrizioni cantonali e comunali relative alla chiusura dei negozi possono avere come unico scopo il rispetto del riposo notturno (o serale) e domenicale, nonché - per delle ragioni di politica sociale - la protezione delle persone che non sono soggette alla legge in questione (per esempio i proprietari di un commercio e i membri delle loro famiglie). Per costante giurisprudenza, le norme in parola non possono per contro avere come scopo la protezione dei lavoratori, in quanto tale questione è regolamentata in modo esaustivo nella legge sul lavoro (cfr. DTF 143 I 403 consid. 7.5.2; DTF 140 II 46 consid. 2.5.1; DTF 130 I 279 consid. 2.3.1; DTF 122 I 90 consid. 2c; DTF 119 Ia 378 consid. 9b; DTF 119 Ib 374 consid. 2b/bb). In particolare, in un caso del 2004 citato sia dalla ricorrente che dal Gran Consiglio (DTF 130 I 279), il Tribunale federale si è dovuto tra l'altro pronunciare sulla costituzionalità di due norme di diritto cantonale che permettevano ai commercianti di approfittare di orari di apertura prolungati a condizione di rispettare uno specifico contratto collettivo di lavoro (" nur bei Beachtung des Gesamtarbeitsvertrages "; DTF 130 I 279 consid. 2.3.2 pag. 284), rispettivamente a condizione di garantire al personale almeno le stesse condizioni di quelle previste nel precitato contratto collettivo di lavoro (" mindestens die gleichen Bedingungen wie der erwähnte Gesamtarbeitsvertrag "; DTF 130 I 279 consid. 2.3.2 pag. 285). L'Alta Corte ha ritenuto che le due norme in parola, che costituivano uno strumento di pressione (" Druckmittel ") sui datori di lavoro volto a migliorare le condizioni dei lavoratori, avevano manifestamente come scopo principale la protezione di questi ultimi ed erano perciò incompatibili con la legge federale sul lavoro, che regola tale questione in modo esaustivo. Il Tribunale federale ha quindi concluso che le suddette norme erano contrarie al principio della preminenza del diritto federale e le ha annullate (DTF 130 I 279 consid. 2.3.2 pag. 284 seg.). A titolo abbondanziale, a proposito di un'altra disposizione cantonale che subordinava - tra l'altro - l'estensione delle ore di apertura dei commerci all'approvazione delle organizzazioni dei lavoratori, l'Alta Corte ha aggiunto che, comunque, una siffatta disposizione associava in modo inammissibile la questione della chiusura dei negozi a un obiettivo di protezione dei lavoratori (cfr. DTF 130 I 279 consid. 2.3.2 pag. 286). Questa BGE 148 I 198 S. 207 giurisprudenza è ripresa senza critiche dalla dottrina (cfr. VISCHER/MÜLLER, *Der Arbeitsvertrag*, Schweizerisches Privatrecht, Obligationenrecht - Besonderer Teil, Wolfgang Wiegand [ed.], 4 a ed. 2014, n. 19 pag. 480; STREIFF/VON KAENEL/RUDOLPH, in *Arbeitsvertrag - Praxiskommentar zu Art. 319-362 OR*, 7 a ed. 2012, n. 12 ad art. 356b CO pag. 1460 seg.; VISCHER/ALBRECHT, in *Zürcher Kommentar - Obligationenrecht [Art. 1-529 OR]*, Gauch/Schmid [ed.], 4 a ed. 2006, n. 14 ad art. 356a CO pag. 117; MAHON/BENOÎT, in *Commentaire de la Loi sur le travail*, Geiser/von Kaenel/Wyler [ed.], 2005, n. 21 ad art. 71 LL pag. 702; YVO HANGARTNER, *AJP/PJA* 3/2005 pag. 343 segg.; cfr. anche DORIS BIANCHI, in *Droit collectif du travail*, 2010, n. 19 ad art. 356b CO pag. 215 seg., che esamina la questione unicamente nell'ottica dell'obbligo di partecipazione [" contrainte de soumission "] a un CCL)e corrisponde del resto alla volontà del legislatore federale (cfr. il Messaggio del 30 settembre 1960 a sostegno di un disegno di legge sul lavoro nell'industria, l'artigianato e il commercio [legge sul lavoro], FF 1960 II 1313, 1328). 3.7 Nella fattispecie, va in primo luogo rilevato che la critica del Gran Consiglio riguardo al fatto che l'art. 23 cpv. 1 LAN/TI avrebbe "esauri[to] i propri effetti a far tempo dall'entrata in vigore della legge", che sembra sottintendere l'assenza di interesse attuale a contestare tale norma, non può

essere condivisa. La ricorrente, che contesta la conformità alla Costituzione della disposizione in parola, non aveva infatti potuto impugnare la stessa davanti al Tribunale federale prima dell'entrata in vigore della LAN/TI, in quanto questa Corte aveva giudicato il suo ricorso del 25 aprile 2016 inammissibile poiché prematuro (sentenza 2C_358/2016 del 3 maggio 2016; cfr. supra lett. A.e). Nella propria decisione di inammissibilità, il Tribunale federale aveva inoltre rilevato che, " tenuto conto delle incognite riguardo all'effettiva promulgazione della normativa in esame ", una sospensione del procedimento fino all'entrata in vigore della LAN/TI non era giustificata e che era preferibile constatare l'inammissibilità del ricorso, aggiungendo che " quando la legge verrà effettivamente promulgata, la ricorrente fruirà comunque di un termine di trenta giorni per impugnarla " (sentenza 2C_358/2016 del 3 maggio 2016 consid. 2.5). In siffatte circostanze, negare alla ricorrente un interesse attuale a contestare la norma in esame e non entrare per questo motivo nel merito delle sue censure, significherebbe di fatto impedirle di sottoporre l'art. 23 cpv. 1 LAN/TI a un controllo di costituzionalità da parte di questa Corte, malgrado i (due) BGE 148 I 198 S. 208 ricorsi interposti dall'interessata nelle forme e nei termini previsti dalla legge. Una posizione di questo tipo, che equivale a escludere il controllo astratto di disposizioni cantonali relative alle modalità di entrata in vigore di una legge, non può essere avallata. Le censure sollevate dalla ricorrente in merito all'incostituzionalità dell'art. 23 cpv. 1 LAN/TI vanno pertanto esaminate.

3.8 In merito al contenuto dell'art. 23 cpv. 1 LAN/TI e ai suoi effetti, va poi osservato quanto segue. Adottando tale norma, il legislatore ticinese ha fatto dipendere l'entrata in vigore della LAN/TI dall'entrata in vigore di un CCL nel settore della vendita decretato di obbligatorietà generale. Tra il 23 marzo 2015 (adozione della LAN/TI) e il 16 ottobre 2019 (decreto che ha conferito l'obbligatorietà generale a livello cantonale al CCL in parola), la pubblicazione della legge nel Bollettino ufficiale e la sua conseguente entrata in vigore sono quindi state sospese. Se il CCL, il cui scopo è segnatamente la protezione dei lavoratori, non fosse mai stato adottato e poi dichiarato di obbligatorietà generale dal Consiglio di Stato, la LAN/TI non sarebbe mai entrata in vigore. In questo modo, lungi dal rappresentare una semplice "delega del potere legislativo al potere esecutivo per la fissazione dell'entrata in vigore della legge" come asserito nella risposta, l'art. 23 cpv. 1 LAN/TI ha di fatto saldamente ancorato l'entrata in vigore della LAN/TI a un obiettivo di protezione dei lavoratori. Per giurisprudenza (cfr. supra consid. 3.6), le norme cantonali relative alla chiusura dei negozi non possono però avere come scopo la protezione dei lavoratori, in quanto tale questione è regolamentata in modo esaustivo nella legge sul lavoro. Ne consegue che, analogamente a quanto ritenuto dal Tribunale federale nella summenzionata DTF 130 I 279 (la cui fattispecie era su questo punto simile a quella qui in esame), l'art. 23 cpv. 1 LAN/TI, il cui scopo - ottenuto facendo dipendere l'entrata in vigore della legge dall'adozione di un CCL nel settore del commercio al dettaglio decretato di obbligatorietà generale - era fare pressione sulle parti sociali perché queste adottassero il CCL in parola, è contrario al principio della preminenza del diritto federale (art. 49 cpv. 1 Cost.).

4. Restano da determinare le conseguenze per la LAN/TI dell'accertata incompatibilità con l' art. 49 cpv. 1 Cost. di una norma cantonale che, al pari dell'art. 23 cpv. 1 LAN/TI, subordina l'entrata in vigore di una legge che disciplina gli orari di apertura dei negozi all'adozione di un CCL decretato di obbligatorietà generale. Come esposto BGE 148 I 198 S. 209 poc'anzi, il meccanismo instaurato dall'art. 23 cpv. 1 LAN/TI per disciplinare l'entrata in vigore della LAN/TI non è conforme alla Costituzione e non può essere approvato. Nel caso di specie, questa conclusione non implica tuttavia giocoforza l'annullamento dell'intera LAN/TI. In primo luogo, non va dimenticato che il Tribunale

federale si impone un certo riserbo, giustificato dai principi derivanti dal federalismo e dalla proporzionalità, nel quadro di un controllo astratto di un atto normativo cantonale (cfr. supra consid. 2.2). Ciò a maggior ragione quando è in gioco l'annullamento di un'intera legge cantonale ormai in vigore. In questo contesto, il Tribunale federale è particolarmente cauto quando un siffatto annullamento è richiesto invocando vizi relativi alla procedura di adozione della legge in parola. Inoltre, l'art. 23 cpv. 1 LAN/TI non ha attualmente più nessuna portata pratica: il suo unico effetto è stato quello di sospendere l'entrata in vigore della LAN/TI fino alla conclusione del CCL e al relativo decreto del Consiglio di Stato sull'obbligatorietà generale. In tal senso, appare altamente problematico riconoscere uno scopo di protezione dei lavoratori all'intera legge sulla sola base di una norma di questo tipo, che si limita a disciplinare l'entrata in vigore della stessa. Del resto, la LAN/TI è stata adottata dal parlamento e accolta poi in votazione popolare in seguito a un referendum. Considerato tutto quanto precede, nella presente fattispecie, annullare l'intera LAN/TI unicamente a causa delle (discutibili) modalità con le quali essa è entrata in vigore, sarebbe eccessivo e non appare quindi opportuno. La constatazione dell'incostituzionalità dell'art. 23 cpv. 1 LAN/TI è in questo senso sufficiente a sanzionare l'illiceità del meccanismo instaurato tramite la norma in parola, segnalando al Gran Consiglio tale problematica.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.