

BGer 2C 689/2021 vom 7. Juli 2022

Bundesgericht, 2022-07-07, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_689_2021

FR: TF 2C 689/2021 du 7 juillet 2022

IT: TF 2C 689/2021 del 7 luglio 2022

Regeste

Modifica del 3 maggio 2021 della legge sull'apertura dei negozi del 23 marzo 2015 del Canton Ticino entrata in vigore il 9 luglio 2021 | Sanità & sicurezza sociale

Erwägungen

E. 1

Il Tribunale federale esamina d'ufficio la sua competenza (art. 29 cpv. 1 LTF) e verifica con piena cognizione l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 147 I 89 consid. 1).

E. 1.1

Secondo l' art. 82 lett. b LTF , il Tribunale federale giudica i ricorsi contro gli atti normativi cantonali, categoria nella quale rientra la LAN/TI. Poiché il diritto ticinese non prevede una procedura di controllo astratto delle norme, questi atti sono direttamente impugnabili con ricorso in materia di diritto pubblico davanti al Tribunale federale, in applicazione dell' art. 87 cpv. 1 LTF (sentenza 2C_661/2019 del 17 marzo 2021 consid. 1.2).

E. 1.2

La pubblicazione della modifica legislativa in discussione nel Bollettino ufficiale, che costituisce l'azione determinante da cui comincia a decorrere il termine di 30 giorni stabilito dall' art. 101 LTF (cfr. sentenze 2C_302/2020 dell'11 novembre 2021 consid. 2.2; 2C_661/2019 del 17 marzo 2021 consid. 1.3), ha avuto luogo il 9 luglio 2021. Di conseguenza, il gravame è tempestivo (cfr. art. 46 cpv. 1 lett. b LTF).

E. 1.3

Giusta l'art. 89 cpv. 1 lett. b e c LTF (l' art. 89 cpv. 1 lett. a LTF non si applica in assenza di un rimedio di diritto cantonale; sentenza 2C_661/2019 del 17 marzo 2021 consid. 1.4), ha legittimazione a ricorrere contro un atto normativo cantonale chi è dallo stesso particolarmente toccato e ha un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modifica. Conformemente alla giurisprudenza in materia di controllo astratto delle norme, ciò significa che può ricorrere chi è effettivamente toccato nei propri interessi dalla regolamentazione in questione oppure potrà esserlo in futuro; un interesse virtuale è sufficiente, se il ricorrente rende verosimile che gli potranno un giorno essere applicate le disposizioni contestate (cfr. sentenza 2C_1079/2019 del 23 dicembre 2021 consid. 1.4, destinato alla pubblicazione). L'interesse degno di protezione non deve inoltre essere per forza giuridico; basta un interesse di fatto (DTF 141 I 78 consid. 3.1; sentenza 2C_661/2019 del 17 marzo 2021 consid. 1.4). Nella fattispecie, le ricorrenti 1, 2 e 3 sono attive nella grande distribuzione e possiedono o gestiscono diversi negozi in Ticino, mentre la ricorrente 4 è proprietaria di un centro commerciale a X._____. Le interessate

sostengono che la nuova versione dell'art. 8 cpv. 2 LAN/TI avvantaggerebbe un centro commerciale concorrente (F. _____), il solo ad avere ottenuto dal competente Dipartimento l'autorizzazione di restare aperto il sabato fino alle 19.00. Nella misura in cui l'art. 8 cpv. 2 LAN/TI comporta potenzialmente uno svantaggio concorrenziale per le ricorrenti 1 a 4, le quali - contrariamente a F. _____ - affermano di doversi attenere all'orario di apertura stabilito nell'art. 8 cpv. 1 LAN/TI e di dover quindi chiudere alle 18.30 al sabato sera, tale disposizione le tocca nei loro interessi. Alle ricorrenti 1 a 4 va dunque riconosciuta la legittimazione a ricorrere ai sensi dell'art. 89 cpv. 1 lett. b e c LTF. Ne consegue che la questione della legittimazione a ricorrere della ricorrente 5, che appare meno manifesta, può rimanere indecisa.

E. 1.4

Per il resto, presentata nelle forme richieste (art. 42 LTF), l'impugnativa è ricevibile, con la precisazione che segue.

E. 1.5

Le ricorrenti chiedono al Tribunale federale di modificare l'art. 8 cpv. 2 LAN/TI nel senso di concedere a tutti i negozi (e non solo a quelli rivolti al turismo internazionale) la possibilità di domandare al dipartimento competente l'autorizzazione di restare aperti il sabato fino alle 19.00. Tale conclusione è però inammissibile, poiché nell'ambito del controllo astratto di un atto normativo cantonale, il Tribunale federale non può modificare lui stesso l'atto normativo impugnato e legiferare al posto del legislatore (sentenze 2C_749/2021 del 16 marzo 2022 consid. 1.1.3 con rinvii; 2C_302/2020 dell'11 novembre 2021 consid. 3.4). Le ricorrenti non formulano nessuna ulteriore conclusione, oltre a quella inammissibile (poiché riformatoria) esposta poc'anzi. Nella misura in cui, tuttavia, si può dedurre dalla motivazione del ricorso che le interessate, le quali sostengono che la norma censurata avvantaggia indebitamente un concorrente arrecando loro un danno economico, concludono implicitamente (anche) all'annullamento della disposizione impugnata e alla conseguente eliminazione della disparità di trattamento da loro lamentata, occorre evitare di far prova di eccessivo formalismo ed entrare nel merito del ricorso.

E. 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; 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; sentenza 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; 142 I 99 consid. 4.3.5).

E. 3

Le ricorrenti lamentano una violazione della libertà economica, in particolare nell'ottica di una disparità di trattamento tra concorrenti diretti e di una conseguente distorsione della concorrenza, invocando gli art. 27 e 94 Cost.

E. 3.1

A sostegno della loro tesi, le interessate affermano che il nuovo art. 8 cpv. 2 LAN/TI crea una disparità di trattamento tra i centri commerciali la cui offerta di prodotti è destinata al turismo internazionale (al momento, in Ticino, il solo F._____) e gli altri centri commerciali o negozi con grandi superfici di vendita. I primi possono infatti ottenere dal competente dipartimento l'autorizzazione di tenere aperto al sabato sera fino alle 19.00 (invece delle 18.30), mentre ai secondi viene negata tale possibilità. A mente delle ricorrenti, questa disparità di trattamento sarebbe immotivata e arbitraria in quanto non giustificata da alcun motivo valido. Le interessate rilevano che la norma impugnata è stata adottata al solo scopo di rispondere ai bisogni di F._____, ignorando però quelli degli altri centri commerciali e dei grandi magazzini con più reparti. Questi ultimi sono tuttavia concorrenti diretti di F._____, in quanto operano nel medesimo ramo economico (il commercio al dettaglio), vendendo il medesimo tipo di prodotto (capi di abbigliamento, calzature, accessori sportivi, profumi, articoli per la casa, ecc., tutti in linea di massima degli stessi marchi, anche rinomati), nelle medesime tipologie di negozio (commerci situati in grandi superfici di vendita che comprendono più negozi o più reparti), alla medesima categoria di clienti (i consumatori ticinesi, ma anche i turisti svizzeri e stranieri). Tale disparità di trattamento tra concorrenti diretti avvantaggerebbe ingiustamente il solo F._____, creando quindi un'ingerenza nel libero mercato e una distorsione ingiustificata della concorrenza.

E. 3.2

Il Gran Consiglio (tramite il Consiglio di Stato) contesta che il F._____, unico centro commerciale in Ticino a godere dello statuto di "centro commerciale rispondente ai bisogni del turismo internazionale", sia un concorrente diretto delle ricorrenti. F._____ mette infatti a disposizione i propri spazi commerciali alle aziende interessate, affinché queste vendano direttamente (senza intermediari) al pubblico i propri prodotti, generalmente di alta qualità, a un prezzo minore di quello di mercato. Un centro commerciale di questo tipo, comunemente detto "outlet", è reputato soprattutto per i prezzi fortemente ribassati rispetto a quelli di altri centri commerciali, dovuti a una precisa strategia di mercato fondata sulla riunione - in un solo sito facilmente raggiungibile dal turismo internazionale degli acquisti - di numerosi negozi e sul conseguente grande volume di articoli trattati, nonché su sconti di vario tipo (anche legati al numero di articoli acquistati) offerti su merce di marchi prestigiosi rimasta invenduta, appartenente a collezioni non più attuali. Contrariamente agli altri negozi e centri commerciali ticinesi, F._____ è contraddistinto proprio dal fatto che i negozi situati al suo interno vendono beni di alta qualità (o di lusso) a prezzi estremamente ridotti, che non sarebbero altrimenti accessibili al normale consumatore. Sempre secondo il legislatore ticinese, data questa peculiarità, non è possibile ritenere che le ricorrenti siano concorrenti dirette di F._____ o che la loro situazione sia comparabile a quella del centro commerciale in questione, ciò che esclude una disparità di trattamento tra concorrenti diretti. L'art. 8 cpv. 2 LAN/TI sarebbe dunque compatibile con la Costituzione.

E. 3.3

L' art. 27 Cost. garantisce la libertà economica (cpv. 1), in particolare la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica privata e il suo libero esercizio (cpv. 2). Giusta l' art. 94 cpv. 1 Cost. , la Confederazione e i Cantoni si attengono al principio della libertà economica. Per giurisprudenza, l' art. 27 Cost. protegge il diritto individuale alla libertà economica, mentre l' art. 94 Cost. , in quanto principio fondamentale di un ordine economico basato sull'economia di mercato, protegge la libertà economica nella sua dimensione istituzionale e sistemica (DTF 145 I 183 consid. 4.1.1; 143 II 425 consid. 4.2; 143 I 403 consid. 5.1; 142 I 162 consid. 3.2.1; sentenze 2C_749/2021 del 16 marzo 2022 consid. 5.1; 2C_705/2019 del 12 febbraio 2021 consid. 5.2), imponendo allo Stato di rispettare gli elementi essenziali del meccanismo della concorrenza (DTF 143 I 403 consid. 5.2; 140 I 218 consid. 6.2) e vietandogli quindi di prendere misure suscettibili di ostacolare la libera concorrenza con lo scopo di favorire determinati settori economici o determinate forme di attività economica, rispettivamente di dirigere la vita economica secondo un piano prestabilito (DTF 143 I 403 consid. 5.2; 140 I 218 consid. 6.2). Questi due aspetti sono intimamente legati e vanno esaminati congiuntamente (cfr. DTF 145 I 183 consid. 4.1.1; 143 II 425 consid. 4.2; 143 I 388 consid. 2.1; 142 I 162 consid. 3.2.1; sentenza 2C_749/2021 del 16 marzo 2022 consid. 5.1). La libertà economica garantita dagli art. 27 e 94 Cost. comprende il principio di uguaglianza tra persone attive in un medesimo ambito, il quale vieta allo Stato di prendere misure che non siano neutrali sul piano della concorrenza tra persone che esercitano la medesima attività economica (DTF 145 I 183 consid. 4.1.1; 143 II 598 consid. 5.1; 143 I 37 consid. 8.2; 140 I 218 consid. 6.3; sentenze 2C_1149/2018 del 10 marzo 2020 consid. 5.2; 2C_327/2018 del 16 dicembre 2019 consid. 8.1). Per concorrenti diretti si intendono i membri di un medesimo settore economico che si rivolgono con la medesima offerta al medesimo pubblico per soddisfare i medesimi bisogni (DTF 145 I 183 consid. 4.1.1; 143 II 598 consid. 5.1; sentenza 2C_98/2020 del 22 dicembre 2021 consid. 10.2, non destinato alla pubblicazione; sentenze 2C_690/2017 del 13 maggio 2019 consid. 4.3.2; 2C_464/2017 del 17 settembre 2018 consid. 5.1). Il principio dell'uguaglianza di trattamento tra concorrenti diretti non è assoluto (DTF 147 I 16 consid. 5.3.3) e autorizza delle differenze, a condizione che esse siano fondate su una base legale e su dei criteri oggettivi, siano proporzionate e risultino dal sistema stesso (cfr. DTF 143 II 598 consid. 5.1; 143 I 37 consid. 8.2; 141 V 557 consid. 7.2; 140 I 218 consid. 6.3; sentenza 2C_727/2011 del 19 aprile 2012 consid. 3.2, non pubblicato in DTF 138 II 191 ; sentenze 2C_136/2018 del 24 settembre 2018 consid. 6.2; 2C_975/2017 del 15 maggio 2018 consid. 6.1.2; 2C_441/2015 dell'11 gennaio 2016 consid. 7.1.2; 4C_2/2013 del 10 luglio 2013 consid. 3.1; 2C_116/2011 del 29 agosto 2011 consid. 7.1).

E. 3.4

Nel caso di specie, occorre in primo luogo domandarsi se i centri commerciali la cui offerta di prodotti è destinata al turismo internazionale ai sensi dell'art. 8 cpv. 2 LAN/TI (in Ticino, attualmente, il solo F. _____) siano o meno concorrenti diretti delle ricorrenti, ossia se fanno parte del medesimo settore economico e si rivolgono con la medesima offerta al medesimo pubblico per soddisfare i medesimi bisogni (cfr. supra consid. 3.3).

E. 3.4.1

La nozione di "centri commerciali la cui offerta di prodotti è destinata al turismo internazionale e la cui cifra d'affari, comprensiva della cifra d'affari della maggior parte dei negozi situati in tali centri, è generata principalmente dalla medesima clientela" di cui all'art. 8 cpv. 2 LAN/TI rimanda - anche se solo implicitamente - alla legislazione federale

sul lavoro, segnatamente all'art. 25 cpv. 4 dell'ordinanza 2 del 10 maggio 2000 concernente la legge sul lavoro (OLL 2; RS 822.112). Giusta quest'ultima norma, il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca stabilisce, su richiesta dei Cantoni, quali sono i centri commerciali che rispondono ai bisogni del turismo internazionale, i quali godono di alcune agevolazioni (in particolare del diritto - che esula dall'oggetto del presente litigio - di occupare lavoratori la domenica; cfr. art. 4 cpv. 2 OLL 2). Per rientrare in questa definizione, i centri commerciali in parola devono adempiere le condizioni seguenti: - l'offerta di merci nel centro commerciale è destinata al turismo internazionale e comprende, nella maggior parte dei negozi che si trovano nel centro commerciale, principalmente articoli di lusso, in particolare nei settori dell'abbigliamento e delle calzature, degli accessori, degli orologi e dei gioielli nonché dei profumi (art. 25 cpv. 4 lett. a OLL 2); - la cifra d'affari globale del centro commerciale e la cifra d'affari della maggior parte dei negozi che si trovano nel centro commerciale sono realizzate essenzialmente grazie alla clientela internazionale (art. 25 cpv. 4 lett. b OLL 2); - il centro commerciale si trova (i) in una regione turistica, o (ii) a una distanza di 15 chilometri al massimo dal confine svizzero e nelle immediate vicinanze di un raccordo autostradale o di una stazione (art. 25 cpv. 4 lett. c OLL 2); - i lavoratori ricevono per il lavoro domenicale compensazioni che superano quanto previsto dalle disposizioni di legge (art. 25 cpv. 4 lett. d OLL 2). L'art. 8 cpv. 2 LAN/TI non contiene nessun rimando esplicito all' art. 25 cpv. 4 OLL 2 e non riserva dunque in modo chiaro la possibilità di ottenere l'autorizzazione del Dipartimento di restare aperti il sabato fino alle ore 19:00 ai soli negozi destinati al turismo internazionale ai sensi della legislazione federale sul lavoro. Per come essa è formulata, tale disposizione parrebbe potersi applicare anche a un ipotetico centro commerciale che dovesse sostenere di offrire dei prodotti destinati al turismo internazionale e di avere una cifra d'affari generata principalmente dalla medesima clientela, senza tuttavia rispettare le (altre) condizioni poste dall' art. 25 cpv. 4 OLL 2 (articoli di lusso, distanza massima dal confine e vicinanza a un'autostrada o una stazione, ecc.). Malgrado questa imprecisione del testo di legge, dalla risposta del Gran Consiglio (trasmessa tramite il Consiglio di Stato) si evince però chiaramente che l'art. 8 cpv. 2 LAN/TI è destinato a essere applicato unicamente ai centri commerciali rivolti al turismo internazionale riconosciuti come tali dal Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca sulla base dell' art. 25 cpv. 4 OLL 2 (cfr. risposta del 27 ottobre 2021, pag. 7). Queste spiegazioni del legislatore cantonale, che vanno prese in considerazione conformemente alla giurisprudenza (cfr. sentenza 2C_1079/2019 del 23 dicembre 2021 consid. 2, destinato alla pubblicazione) e che su questo punto sono peraltro avallate dalle ricorrenti (cfr. ricorso, pagg. 12 e 18), mettono in luce una prima importante differenza tra la situazione dei centri commerciali destinati al turismo internazionale ai sensi dell'art. 8 cpv. 2 LAN/TI e la situazione nella quale si trovano le ricorrenti. Contrariamente a queste ultime, infatti, i centri commerciali in parola devono rispettare le condizioni poste dall' art. 25 cpv. 4 OLL 2 , come l'obbligo di offrire, nella maggior parte dei propri negozi, articoli di lusso, di dimostrare che la propria cifra d'affari è realizzata essenzialmente grazie alla clientela internazionale, di essere situati in luoghi ben definiti (regioni turistiche ai sensi della legislazione federale sul lavoro, oppure a 15 chilometri al massimo dal confine svizzero e nelle immediate vicinanze di un raccordo autostradale o di una stazione), ecc. La regolamentazione specifica - e i particolari obblighi che ne derivano - alla quale sottostanno i centri commerciali rivolti al turismo internazionale di cui all'art. 8 cpv. 2 LAN/TI rappresenta un primo indizio del fatto che tali centri commerciali non possono essere considerati concorrenti diretti delle ricorrenti ai

sensi della giurisprudenza suesposta (cfr. consid. 3.3).

E. 3.4.2

A ciò si aggiunge che, in ogni caso, l'offerta di vendita dei centri commerciali destinati al turismo internazionale non è su molti punti comparabile a quella degli altri negozi. Al fine di rispondere ai bisogni del turismo internazionale, infatti, un centro di questo tipo è strutturato in un modo particolare che prevede condizioni di vendita e agevolazioni specifiche. Più nel dettaglio, se si prende l'esempio di F. _____, che è l'unico centro commerciale del Cantone Ticino ad essere stato inserito nell'ordinanza del 13 luglio 2015 del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca per la designazione dei centri commerciali rispondenti ai bisogni del turismo internazionale secondo l'articolo 25 capoverso 4 dell'OLL 2 (RS 822.112.2), le differenze rispetto all'offerta degli altri negozi del cantone (segnatamente quelli delle ricorrenti) sono senza dubbio importanti. Grazie alla particolare formula commerciale messa a punto da F. _____, fondata sulla messa a disposizione di spazi commerciali a numerosi negozi - generalmente di lusso - che vendono direttamente al pubblico i propri prodotti (spesso di collezioni di moda non più attuali) in un unico luogo facilmente raggiungibile dal turismo internazionale degli acquisti, i prezzi della merce in vendita in tali negozi sono infatti estremamente ribassati (cfr. anche supra consid. 3.2; risposta del 27 ottobre 2021, pag. 6 segg.). Contrariamente al cliente che si reca in spazi commerciali di altro genere, il cliente di un centro commerciale di questo tipo è pertanto principalmente mosso - e ciò non è contestato dalle ricorrenti - proprio dalla prospettiva di acquistare beni di lusso a prezzi talmente scontati da risultare accessibili anche a chi, al normale prezzo di mercato, non avrebbe potuto comprarli. Questa differenza di tipologia e di prezzo della merce in vendita nei negozi situati all'interno di un centro commerciale rivolto al turismo internazionale come F. _____, frutto di una precisa strategia di mercato, è un ulteriore indizio del fatto che un centro commerciale di questo tipo non si trova in un rapporto di concorrenza diretta con i negozi delle ricorrenti, in quanto la sua offerta - sebbene faccia parte del medesimo settore economico e possa comprendere merci dello stesso tipo - non è rivolta alla medesima clientela.

E. 3.4.3

Alla luce di quanto precede, occorre concludere che i centri commerciali (come F. _____) la cui offerta di prodotti è destinata al turismo internazionale non sono concorrenti diretti (ai sensi della giurisprudenza summenzionata; cfr. supra consid. 3.3) delle ricorrenti, in quanto si trovano in una situazione che non è comparabile con quella di queste ultime. Pertanto, l'art. 8 cpv. 2 LAN/TI, che permette ai centri commerciali di questo tipo di domandare al dipartimento competente l'autorizzazione di restare aperti il sabato fino alle 19.00, non viola il principio dell'uguaglianza di trattamento tra concorrenti diretti garantito dagli art. 27 e 94 Cost. e non introduce una distorsione ingiustificata della concorrenza. Le censure sollevate in tal senso dalle ricorrenti vanno quindi respinte.

E. 4

Sempre in relazione al nuovo art. 8 cpv. 2 LAN/TI, le ricorrenti censurano, poi, una violazione del principio della parità di trattamento (art. 8 Cost.).

E. 4.1

Per giurisprudenza, un atto normativo lede il principio di uguaglianza sancito dall' art. 8 cpv. 1 Cost. se, a fronte di situazioni uguali, opera distinzioni giuridiche non giustificate da

motivi ragionevoli, oppure se sottopone a regime identico situazioni che presentano differenze tali da rendere necessario un trattamento diverso (DTF 141 I 78 consid. 9.1; 136 II 120 consid. 3.3.2).

E. 4.2

Nell'ottica della disparità di trattamento, gli art. 27 e 94 Cost. (cfr. supra consid. 3) offrono ai concorrenti diretti una migliore protezione di quella risultante dall' art. 8 Cost. (DTF 147 I 16 consid. 5.3.3; 143 I 37 consid. 8.1; sentenza 2C_772/2017 del 13 maggio 2019 consid. 3.1.2). Anche la censura di violazione di quest'ultima disposizione non può dunque che essere respinta.

E. 5

Infine, le insorgenti lamentano una violazione del divieto di arbitrio (art. 9 Cost.). Per come è formulata e motivata, tale critica si confonde tuttavia con la censura di violazione del principio della parità di trattamento esposta poc'anzi e non va dunque esaminata separatamente.

E. 6

Per quanto precede, nella misura della sua ammissibilità, il ricorso è infondato e va respinto. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono poste a carico delle ricorrenti, in solido (art. 66 cpv. 1 e 5 LTF). Non vengono assegnate ripetibili (art. 68 cpv. 3 LTF).

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