

numero			Bellinzona
1553	fr	1	26 marzo 2014

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Segreteria di Stato dell'economia
SECO
Direzione politica economica
Consultazione LANeg
Mozione Lombardi
Holzikofenweg 36
3003 Berna

Invio per posta elettronica
wp-sekretariat@seco.admin.ch

Procedura di consultazione

Legge federale sugli orari di apertura dei negozi (LANeg)

Attuazione della mozione Lombardi (12.3637): "Franco forte. Parziale armonizzazione degli orari dei negozi"

Gentili Signore,
egregi Signori,

salutiamo con piacere l'avvio della procedura di consultazione riguardante il progetto preliminare di Legge federale sugli orari d'apertura dei negozi (LANeg), nell'ambito della concretizzazione della mozione Lombardi n. 12.3637 "Franco forte. Parziale armonizzazione degli orari dei negozi".

I. Premessa

Accogliamo positivamente l'avamprogetto in questione ritenuto che il Ticino, ma non solo, è confrontato con una marcata concorrenza d'oltreconfine, dove vige una forte deregolamentazione degli orari di apertura dei negozi.

Negli scorsi anni, l'introduzione dell'euro e il suo apprezzamento verso il franco svizzero hanno ridotto il fattore valuta quale pesante condizionamento negativo dell'andamento della cifra d'affari dei negozi ticinesi, i quali hanno anzi beneficiato della consistente presenza di clientela italiana, grazie agli sforzi intrapresi per migliorare la qualità, diversificare i prodotti e rendere i prezzi sempre più competitivi.

Lo scenario valutario si è però completamente ribaltato negli ultimi anni e il rafforzamento del franco rispetto all'euro costituisce ormai una costante insidia

sull'andamento del settore commerciale, a maggior ragione considerando che le grandi catene italiane hanno effettuato notevoli investimenti, con l'ubicazione di centri commerciali a ridosso della frontiera e con campagne promozionali basate anche su orari di apertura più estesi, specificamente mirati al pubblico dei consumatori ticinesi. Inoltre, da quando l'Italia, nel gennaio 2012, per combattere la crisi ha varato un pacchetto di misure comprendente la liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali, senza necessità di richiesta di autorizzazioni, 24 ore su 24 domeniche comprese, è lecito prevedere che la situazione di fortissima concorrenza si accentuerà ulteriormente.

1. Situazione generale del settore del commercio al dettaglio nel Cantone

1.1

Tutto il settore del commercio al dettaglio ticinese è oggi confrontato, oltre che alla normale evoluzione della società e delle abitudini dei consumatori, alle sfide poste dall'accresciuta concorrenza in un contesto sempre incerto riguardo al livello dei consumi sul medio termine. Le aziende saranno continuamente sollecitate dalla pressione sui prezzi, dovranno ulteriormente migliorare la loro offerta, in termini qualitativi e quantitativi, e dovranno saper sviluppare adeguate strategie di vendita e di marketing, sempre più confacenti alle esigenze della clientela. In questo scenario, un adeguamento verso l'alto degli orari d'apertura dei negozi proposto, quale condizione-quadro accanto alle misure di stretta competenza delle aziende, costituirà un sostegno al mantenimento della competitività del ramo e di tutti i settori a esso collegati.

1.2

Nel contesto suesposto, il progetto di legge federale sull'apertura dei negozi è accolto positivamente. Esso consente un margine di manovra accresciuto per quanto riguarda gli orari di apertura dei negozi nei giorni feriali e la sera. Già oggi i negozi possono rimanere aperti, sulla base della normativa cantonale, sino alle 18.30 (alle 21.00 il giovedì, in regime di deroga), rispettivamente sino alle 17.00 il sabato. Sulla base della LANeg i negozi potranno rimanere aperti, ex lege, sino alle 20.00 nei giorni feriali e, il sabato, sino alle 19.00, lasciando intatta la facoltà dei Cantoni di prevedere, se del caso, orari ancora più liberali e non toccando la loro competenza per quanto riguarda le domeniche e i giorni festivi.

Per quanto riguarda il Cantone Ticino, la liberalizzazione appare opportuna proprio nell'ottica di contrastare il turismo degli acquisti che si riversa oltreconfine. La modifica è sì moderata, non stravolgendo l'assetto legislativo cantonale, ma comunque molto incisiva sulle possibilità di fornire una risposta concorrenziale di fronte alla totale deregolamentazione che vige oltreconfine, consentendo a quei negozi che lo desiderano (senza alcun obbligo), di rimanere aperti sino alle 20.00 anziché alle 18.30 in settimana, rispettivamente sino alle 19.00 anziché alle 17.00 il sabato.

La possibilità di apertura sino alle 19.00 il sabato potrebbe altresì contribuire in modo concreto a contenere il fenomeno del turismo degli acquisti dal Ticino verso l'Italia.

La normativa rappresenta, peraltro, un complemento importante alla prevista revisione dell'art. 25 OLL2, scaturito dalla Mozione Abate (n. 12.3791 del 26 settembre 2012), nell'ottica di adeguare le leggi alle mutate esigenze e abitudini dei consumatori.

2. Rapporto fra diritto cantonale e diritto federale

2.1

La Legge sul lavoro e l'ordinamento cantonale sugli orari d'apertura dei negozi sono normative chiaramente distinte e con finalità diverse: l'orario d'apertura di un negozio non è, infatti, l'orario di lavoro del dipendente. Ciò non toglie che fra di esse vi siano stretti collegamenti, in particolare per ciò che concerne le garanzie a tutela di un equo trattamento del personale della vendita (ore di lavoro, giorni festivi, rispetto dei contratti). L'apertura dei negozi è d'altronde de facto possibile solo se sono adempiute cumulativamente le condizioni previste dalle due normative. La definizione degli orari d'apertura dei negozi è tradizionalmente di competenza cantonale, mentre la definizione delle norme minime sul lavoro, a tutela del personale, è di competenza della Confederazione.

2.2

Con la proposta di legge sull'apertura dei negozi a livello federale, tale assetto viene in parte modificato, nel senso di un ampliamento delle competenze federali, i Cantoni rimanendo competenti per disciplinare gli orari di apertura dei negozi nei giorni festivi e per eventualmente prevedere orari più estesi rispetto alla LANeg, nei giorni feriali, nei limiti posti dalla Legge federale sul lavoro per quanto riguarda la possibilità d'impiego del personale (ovvero per il lavoro diurno fra le 6.00 e le 23.00). Tale trapasso di competenze costituisce una rinuncia accettabile, che consentirà una più equilibrata concorrenza intercantonale nel settore del commercio al dettaglio e, soprattutto per i Cantoni di confine, una maggiore concorrenzialità nei confronti dei Paesi limitrofi.

3. Quadro legislativo nel Cantone Ticino

Dal 1968 il Cantone Ticino si è dotato di una Legge cantonale sul lavoro e del relativo regolamento di applicazione, che sanciscono, fra l'altro, gli orari di apertura dei negozi. Qualora la LANeg fosse adottata, tale corpo normativo dovrà subire alcuni ritocchi. La modifica più importante interesserà evidentemente gli orari di chiusura serali, oggi più restrittivi, che passeranno dalle 18.30 alle 20.00 (rispettivamente, per il sabato, alle 19.00). Per il resto, non vi saranno stravolgimenti delle normative cantonali. È peraltro imminente la discussione parlamentare su un progetto di nuova Legge cantonale sull'apertura dei negozi, nell'ambito della quale sono comunque previsti orari più estesi rispetto a quelli attualmente in vigore.

4. Campo di applicazione della LANeg e rapporto con il diritto cantonale

4.1

La LANeg introduce il concetto di "azienda del commercio al minuto". In base al rapporto esplicativo, questa designazione indica un locale commerciale (fisico) che offre prodotti in vendita. La mozione Lombardi chiede espressamente l'armonizzazione degli orari di apertura per il commercio al minuto. Il campo di applicazione della legge non copre quindi le imprese di servizi come i parrucchieri o i solarium, i cui orari di apertura sono disciplinati a livello cantonale. I locali commerciali che offrono sia merce in vendita sia prestazioni di servizi (p. es. le autofficine o i negozi di sport) vanno considerati aziende del commercio al minuto quando la vendita costituisce l'attività principale (v. commento ad art. 1, pag. 8 del Rapporto esplicativo).

La vigente legge cantonale sul lavoro (art. 18 LcL), prevede che l'assegnazione di un'azienda a una determinata categoria (segnatamente quella dei negozi), è decisa dal Dipartimento delle finanze e dell'economia. Pertanto, il Cantone è competente per decidere, in caso di dubbi, se una determinata azienda rientra nella nozione di "negozio" ai sensi della Legge cantonale sul lavoro. In futuro, la classificazione di un'azienda a livello cantonale dovrà in linea di principio basarsi sulla definizione di diritto federale ("azienda del commercio al minuto").

Osserviamo dunque che bisogna stabilire se, con l'adozione della LANeg, i Cantoni che già hanno legiferato in materia di orari di apertura dei negozi, saranno pure competenti per decidere se un'azienda rientra nel campo di applicazione della LANeg, o se tale competenza verrà attribuita all'autorità federale. La LANeg è, infatti, silente sull'aspetto della delega ai Cantoni, per quanto riguarda la sua esecuzione. Tale competenza andrebbe preferibilmente lasciata ai Cantoni in modo da riservare un margine di manovra a livello di applicazione. Si ritiene opportuno che il testo di legge venga precisato in tal senso.

Si pensi ad esempio alla legge federale sul lavoro, che prevede esplicitamente che la sua esecuzione spetta ai Cantoni (art. 41 LL), pure competenti per sanzionare le infrazioni alla LL medesima (art. 56 e seg. LL).

Rileviamo nuovamente che la LANeg non prevede alcuna delega di competenza, né per quanto riguarda l'esecuzione, né per quanto riguarda la competenza di sanzionare in caso di mancato rispetto degli orari di apertura. Né sono previste sanzioni in caso di mancato rispetto. A livello cantonale, la legislazione ticinese prevede la facoltà di sanzionare la mancata osservanza delle norme sull'apertura dei negozi, oltre che, evidentemente, le infrazioni alla legge federale sul lavoro (art. 27 cpv. 2 LcL; art. 59 e seg LL.).

Occorre pertanto chiedersi se la LANeg non debba prevedere anche dei disposti che deleghino la competenza di sanzionare il mancato rispetto degli orari di apertura, analogamente a quanto prevede la Legge federale sul lavoro per quanto riguarda la salute dei lavoratori (art. 59 e seg.).

Tale aspetto andrebbe quantomeno chiarito, se non inserito nel testo legislativo, se l'intento è anche quello di permettere ai Cantoni di continuare ad intervenire a tutela del rispetto degli orari di apertura e, quindi, della quiete pubblica. Si rammenta che in diversi Cantoni non esistono norme cantonali sull'apertura dei negozi: pertanto, a maggior ragione, appare opportuno che il testo di legge federale regoli tale fondamentale questione. D'altro canto, è pur vero che i Cantoni potranno se del caso intervenire sulla base delle loro competenze di polizia (v. infra. N. 4.3)

4.2

Si rileva di transenna che, nel Cantone Ticino, i parrucchieri ricadono nella definizione di "negozio" e, pertanto, soggiacciono alla Legge cantonale sul lavoro e agli orari di apertura ivi previsti. Il rapporto esplicativo relativo alla LANeg esclude tale categoria dal campo di applicazione della legge federale, lasciando intendere che l'apertura delle "imprese di servizi" è lasciata al diritto cantonale (v. commento ad art. 1 del Rapporto esplicativo, pag. 8). Se ne deduce che alla Confederazione spetti un potere di disciplinare in modo esaustivo la realtà delle "aziende del commercio al minuto". I Cantoni mantengono tuttavia la possibilità di decidere il regime applicabile alle "aziende di servizi".

La domanda a sapere a chi spetti la decisione (Confederazione oppure Cantone), in caso di dubbi, sull'appartenenza di una determinata azienda ad una delle citate categorie, non appare pertanto di secondaria importanza.

4.3

Si rileva da ultimo che nella LANeg non vi è una norma analoga all'art. 71 lett. c della Legge federale sul lavoro, che riserva in particolare le norme di polizia cantonali e comunali. Sarebbe auspicabile che la LANeg contenga tale riserva, ancorché essa possa sembrare implicita. Vi sono, infatti, determinati eventi che, per questioni di polizia, impongono la chiusura anticipata dei negozi (si pensi ad esempio alla Piazza Grande durante il Festival del film di Locarno). Sarà indispensabile che, anche in futuro, Cantoni e Comuni possano continuare a poter predisporre chiusure anticipate in situazioni particolari, per questioni di gestione della sicurezza, senza dover temere procedure ricorsuali da parte di proprietari di negozi che dovessero ritenere di avere un diritto incondizionato all'apertura sino alle 20.00, rispettivamente le 19.00.

5. Rapporto con il diritto federale

La LANeg appare porsi in totale sintonia con la Legge federale sul lavoro. Quest'ultima disciplina il lavoro in quasi tutti i rami d'attività: ne sono sostanzialmente escluse soltanto le amministrazioni pubbliche, l'agricoltura e le economie domestiche private (art. 2 cpv. 1 LL). In generale, la Legge federale permette il lavoro, in settimana, tra le 6.00 e le 23.00 senza alcuna autorizzazione (art. 10 LL), mentre vieta, di principio, il lavoro domenicale (art. 18 cpv. 1 LL). Deroche sono possibili in caso di lavoro domenicale regolare e periodico se lo stesso è indispensabile per motivi tecnici o economici, rispettivamente in caso di lavoro domenicale temporaneo se ne è provato l'urgente bisogno (art. 19 LL).

Disposizioni speciali valgono inoltre per determinate categorie di aziende (art. 27 LL e ordinanza 2 alla LL; OLL2; RS 822.112), come ad esempio quelle delle regioni turistiche (art. 25 OLL2) o al servizio dei viaggiatori (art. 26 OLL2).

Il progetto preliminare di legge federale sull'apertura dei negozi non interferisce con la procedura di adozione del nuovo art. 25 OLL2. Entrambe le normative sono di notevole importanza per il futuro del settore del commercio al dettaglio nel Cantone Ticino.

II. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto precede, approviamo l'avamprogetto di legge posto in consultazione, proponendo giusto alcuni chiarimenti alla nuova normativa:

1. Con l'adozione della LANeg, i Cantoni rimarranno competenti per decidere se un'azienda rientra nel campo di applicazione della LANeg, o tale competenza passerà a un'autorità federale? Si ritiene opportuno che il testo di legge venga precisato.
2. Si dovrebbe valutare se la LANeg non debba prevedere dei disposti che deleghino ai Cantoni l'esecuzione della legge e, se del caso, anche la facoltà di sanzionare i casi di mancato rispetto, analogamente a quanto previsto nella LL (art. 59 e seg.).
3. Si rileva da ultimo che nella LANeg non vi è una norma analoga all'art. 71 lett. c LL, che riserva in particolare le norme di polizia cantonali e comunali. Sarebbe auspicabile che la LANeg prevedesse una tale riserva, ancorché essa possa sembrare implicita.

Ci permettiamo inoltre di osservare – a titolo abbondanziale – che con l'adozione dell'avamprogetto di legge in discussione la Confederazione avrà esercitato la propria competenza nell'ambito degli orari d'apertura dei negozi. Questa constatazione, unita al fatto che l'Autorità federale è pure competente per la tutela dei lavoratori (art. 110 cpv. 1 lett. a Cost), ci legittima ad immaginare – e a proporre – che il prossimo passo da compiere sia di affrontare le questioni legate al livello retributivo e alle condizioni lavorative degli impiegati della vendita, considerato che questa competenza non è data ai Cantoni.

Ringraziandovi per la preziosa opportunità accordata di esprimerci in materia, vogliate gradire, gentili Signore ed egregi Signori, l'espressione della nostra stima.

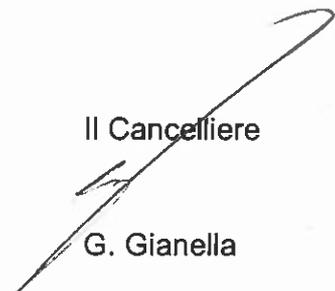
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



P. Beltraminelli

Il Cancelliere



G. Gianella

Copia:

- Consiglio di Stato (di-dir@ti.ch, dss-dir@ti.ch, decs-dir@ti.ch, dt-dir@ti.ch, dfe-dir@ti.ch);
- Cancelliere dello Stato (can-sc@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (joerg.debernardi@ti.ch; nicolo.parente@ti.ch; renata.gottardi@ti.ch; sara.guerra@ti.ch);
- Divisione dell'economia (dfe-de@ti.ch);
- Ufficio dell'ispettorato del lavoro (dfe-uil@ti.ch).