

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7236	18 ottobre 2016	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 20 giugno 2016 presentata nella forma generica da Massimiliano Robbiani per la Lega dei Ticinesi "Durante le manifestazioni cittadine, che sia il Comune e non il Cantone a decidere di eventuali deroghe di apertura straordinaria dei negozi"

INDICE

I.	QUADRO LEGALE ATTUALE	1
II.	LA NUOVA LEGGE SULL'APERTURA DEI NEGOZI (LAN).....	2
III.	COMPLEMENTARIETÀ FRA LA LEGISLAZIONE CANTONALE IN MATERIA DI APERTURA DEI NEGOZI E LA LEGGE FEDERALE SUL LAVORO.....	2
IV.	CRITICITÀ DELL'INIZIATIVA	3
V.	CONCLUSIONI.....	4



Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci preghiamo esprimere il parere del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare generica presentata dal deputato Massimiliano Robbiani, tramite la quale chiede che in occasioni di "manifestazioni cittadine" organizzate la domenica o nei giorni festivi, le eventuali concessioni di deroga per l'apertura dei negozi siano decise dal Comune (Municipio) interessato all'evento. Tale iniziativa propone, in sostanza, di trasferire questa competenza dal Cantone ai Comuni.

I. QUADRO LEGALE ATTUALE

Attualmente, ad eccezione delle deroghe di legge previste dalla legge cantonale sul lavoro (LCL), la competenza per la concessione di deroghe è condivisa fra Consiglio di Stato e Dipartimento delle finanze e dell'economia (DFE). Il DFE è in particolare competente per autorizzare l'apertura di determinati negozi in occasione di determinati giorni festivi particolari, manifestazioni, sagre, ecc. oppure durante le feste di fine e di principio d'anno, di Pasqua, di Pentecoste e ferragosto (art. 23 LCL). Il Consiglio di Stato è invece

competente, su preavviso dei Municipi dei rispettivi Comuni, delle associazioni dei commercianti e dei lavoratori, per prolungare gli orari di apertura dei negozi per determinati Comuni o per determinate zone, per soddisfare le esigenze del movimento turistico o per facilitare il commercio nelle zone di confine (art. 22 LCL).

II. LA NUOVA LEGGE SULL'APERTURA DEI NEGOZI (LAN)

La nuova Legge sull'apertura dei negozi (LAN), approvata il 28 febbraio 2016 in votazione popolare, è frutto di un percorso lungo e tortuoso. Verso la fine degli anni '90 vi fu un primo tentativo di revisione della legge in vigore dal 1968, tuttavia bocciato dalla volontà popolare. A partire dal 2003, si sono quindi susseguiti gli sforzi per l'elaborazione di un nuovo progetto di legge condiviso. In particolare, tra il 2007 e il 2010, il Dipartimento delle finanze e dell'economia così come il Consiglio di Stato si sono adoperati costantemente per favorire la concertazione e il coinvolgimento attivo delle parti sociali. Grazie a questo impegno è nata la LAN (presentata nel messaggio governativo n. 6480 del 23 marzo 2011), che intende mettere ordine al complesso sistema di deroghe in vigore e rispondere adeguatamente alle attuali sfide del settore della vendita. La LAN è stata quindi approvata il 23 marzo 2015 dal Gran Consiglio e, dopo il lancio del referendum, anche dal popolo ticinese. Il Parlamento ha deciso d'inserire una clausola, all'articolo 23, che subordina l'entrata in vigore della legge alla firma di un contratto collettivo di lavoro (CCL) decretato di obbligatorietà generale nel settore della vendita. Grazie al proficuo lavoro di mediazione svolto dall'Ufficio cantonale di conciliazione si è giunti a una proposta di CCL sottoscritta dalle parti sociali. L'entrata in vigore della legge potrà dunque essere decretata quando le parti sociali riusciranno ad adempiere le condizioni ed ottenere l'obbligatorietà generale del CCL.

III. COMPLEMENTARIETÀ FRA LA LEGISLAZIONE CANTONALE IN MATERIA DI APERTURA DEI NEGOZI E LA LEGGE FEDERALE SUL LAVORO

La legge federale sul lavoro e la regolamentazione sull'apertura dei negozi sono due ambiti distinti, che devono tuttavia interagire e completarsi, affinché il settore del commercio al dettaglio possa funzionare in modo ottimale. Questo intento è uno dei principali fini che il legislatore si è posto sin dalla genesi della LAN. In Ticino, entrambe le competenze (concessione di deroghe all'apertura dei negozi da un lato, rilascio di permessi per lavoro domenicale dall'altro lato) sono di pertinenza cantonale. Questa impostazione di fondo è anche alla base della nuova legge sull'apertura dei negozi. Tuttavia, con la nuova LAN il legislatore cantonale ha voluto adottare per il ramo della vendita al dettaglio una regolamentazione più semplice e chiara, mettendo così fine al macchinoso e oneroso regime attuale, caratterizzato da un ricorso eccessivo a decisioni di deroga, ciò che negli anni ha creato una situazione insoddisfacente dal profilo della sicurezza del diritto e del principio della parità di trattamento, ritenuto peraltro che per loro stessa natura le deroghe dovrebbero rimanere provvedimenti eccezionali.

È in quest'ordine di idee che la LAN prevede una limitazione delle deroghe dipartimentali, soggette a preventiva autorizzazione, a due sole fattispecie:

- a) all'apertura dei negozi in occasione di manifestazioni culturali, sportive o popolari, inaugurazioni, ricorrenze e anniversari (art. 11 e 15);
- b) all'apertura domenicale dei negozi situati in Comuni di frontiera e dunque particolarmente sottoposti alla concorrenza estera e che comprovano l'attrattività economica di tale apertura. L'autorizzazione può essere rilasciata solo ai negozi di abbigliamento, calzature, pelletteria, articoli sportivi, profumeria e cosmetica,

orologeria e gioielleria, articoli per uso domestico, da regalo, fotografici e ottici, culturali e ricreativi nonché apparecchiature di informazione e comunicazione. L'apertura per questi negozi la domenica e durante i giorni festivi è permessa tra le ore 10.00 e le ore 18.00 (art. 16).

IV. CRITICITÀ DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa mira in sostanza a che ogni Comune - durante delle "manifestazioni cittadine" - possa stabilire la politica di apertura dei negozi nei giorni festivi (o nelle fasce orarie) in cui vige il principio del rispetto della quiete pubblica e del riposo. Gli scenari offerti da questo approccio particolarista, presentano notevoli criticità, che illustreremo qui di seguito:

- il concetto di "manifestazione cittadina" è vago e si presta ad essere esteso ad ogni e qualsivoglia tipologia di evento (foss'anche a carattere meramente commerciale). La LAN circoscrive invece il concetto di "manifestazione" a quelle a carattere culturale, sportivo o popolare, sulla linea impressa dalla legislazione federale sul lavoro. La prassi sviluppata in applicazione di tale concetto ha permesso, negli anni, di contenere i rischi di derive dati dal moltiplicarsi di eventi di carattere prettamente commerciale. La giurisprudenza del Tribunale cantonale amministrativo ha costantemente sottoscritto tale prassi, precisando che non deve essere l'evento stesso a generare la necessità di apertura dei negozi. La LAN ha ripreso tale impianto legislativo e giurisprudenziale.
- Premesso che la legge tutela in primis la quiete pubblica, una delega di competenza ai Comuni rischierebbe di generare prassi molto diverse fra loro, a seconda che si tratti di piccoli o grandi Comuni e a seconda della frequenza e dell'ampiezza delle "manifestazioni cittadine" previste, esponendo i cittadini al rischio di disparità di trattamento per quanto riguarda il diritto al riposo ed alla quiete.
- Una delega di competenza ai Comuni non li renderebbe liberi di decidere autonomamente, se non nell'ipotetico quanto improbabile scenario in cui non fossero implicati dei lavoratori. Sia l'attuale impianto legislativo, sia la LAN prevedono una competenza decisionale cantonale (per quanto riguarda l'apertura). Parallelamente, la legislazione federale sul lavoro prevede che per determinati eventi (segnatamente a carattere culturale) possa essere accordata l'autorizzazione al lavoro domenicale sulla base dell'"urgente bisogno" ai sensi dell'art. 27 cpv. 1 lett. c dell'ordinanza 1 della legge federale sul lavoro (OLL1). Ne deriva che un'autorizzazione comunale per l'apertura dei negozi sarebbe assolutamente inoperante in assenza di una parallela autorizzazione cantonale in materia di occupazione del personale.
- La procedura d'emissione dei permessi comporterebbe per gli organizzatori la sottomissione di più domande, verosimilmente in forma non identica (differenti cioè almeno Comune per Comune), per ottenere, da un lato, l'autorizzazione ad aprire i negozi e, d'altro lato – dalle competenti istanze cantonali – la possibilità di impiegare del personale. Fino ad oggi, le richieste di apertura di negozi, unitamente a quelle per l'impiego di personale in occasione dei (maggiori) eventi sono state accreditate e supportate da comunità di interessi tutto sommato organizzate, all'interno delle quali sono ravvisabili una visione e condivisione di fondo, segnatamente laddove si tratti di richiedere deroghe per eventi di una certa portata. Grazie a questa preventiva intesa, nella maggior parte dei casi le richieste giungono al Cantone in modo condiviso e relativamente coordinato già da parte degli attori economici, permettendo al Consiglio di Stato e Dipartimento di pronunciare delle decisioni collettive (cfr. pagina "deroghe" su www.ti.ch/negozi). Qualora i Comuni ricevessero pure quest'ulteriore onere, è verosimile immaginare che il processo di coordinamento tra i diversi attori coinvolti risulti più frammentato, dunque meno trasparente ed efficiente. La prassi attuale, che

prevede d'allineare le aperture con le possibilità d'impiegare personale, consente non da ultimo di contenere il rischio di improvvisazioni ed il moltiplicarsi di eventi a carattere squisitamente commerciale, destinati d'acchito a non ottenere via libera sul fronte del rilascio dei permessi di lavoro.

- La legge cantonale sul lavoro, attualmente in vigore, è complessa e scaricarne l'onere d'applicazione sui comuni proprio per le fattispecie più delicate potrebbe generare indesiderate complicazioni, sia per l'ente locale che per i promotori d'eventi, di fronte a sensibilità e interpretazioni diverse del quadro legale.

V. CONCLUSIONI

In questo momento le norme che regolano l'apertura dei negozi si trovano confrontate con un possibile mutamento a breve termine, vale a dire l'abrogazione della Legge cantonale sul lavoro con l'entrata in vigore della Legge sull'apertura dei negozi. Data l'imminenza dell'entrata in vigore della LAN, ritoccare proprio ora l'impianto legislativo (LCL in vigore e LAN in attesa d'esserlo) sarebbe inopportuno. Un cambio di paradigma di questa portata avrebbe semmai dovuto essere proposto in corso di lavori parlamentari. In termini di efficienza e coerenza sarebbe peraltro poco sensato lasciare i Comuni decidere su determinate deroghe agli orari di apertura dei negozi, salvo poi dover negare il rilascio di permessi di lavoro da parte del cantone. O viceversa, permettere l'impiego del personale ed essere confrontati con un diniego d'apertura dei commerci. Ricordiamo che con l'adozione della LAN, il legislatore ha, anzi, cercato un concreto allineamento con la legge federale sul lavoro, allo scopo di permettere una coordinazione fra questi due ambiti, strettamente legati. Del resto, questi strumenti legali tutelano beni pubblici (quiete pubblica e tutela del lavoratore), oltre a garantire il sano esercizio del commercio al dettaglio. Anche la LAN tiene debitamente conto delle concrete esigenze degli attori economici avendo consolidato delle deroghe ed esteso moderatamente gli orari d'apertura. Infine, la prospettiva - poco allettante - di una politica delle aperture dei negozi a "macchia di leopardo" è dietro l'angolo, accompagnato dal rischio accresciuto di situazioni di disparità di trattamento, di difficile risoluzione.

Per questi motivi, invitiamo a non accettare l'iniziativa in parola.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Paolo Beltraminelli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri