

Messaggio

numero	data	Dipartimento
8061	30 settembre 2021	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 31 maggio 2021 presentata nella forma elaborata da Alessandro Speciali e cofirmatari per il Gruppo PLR per la modifica della Legge sull'apertura dei negozi (Lavorare significa poter lavorare)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

l'iniziativa propone di modificare la Legge sull'apertura dei negozi (LAN) ponendo l'accento sulla necessità di concedere ai commerci del nostro Cantone una maggior flessibilità, al fine di salvaguardare posti di lavoro e di dare ossigeno alla nostra economia. L'iniziativa mira ad aggiungere una quarta domenica alle tre di apertura generalizzata dei negozi attualmente previste dall'art. 13 LAN, come pure di aumentare di un'ora, ovvero sino alle 19.00, gli orari di apertura previsti nel medesimo articolo. Inoltre, l'iniziativa chiede di aumentare il limite della superficie di vendita dei negozi delle località turistiche dai 200mq previsti attualmente dagli articoli 10 cpv. 1 lett. f e 14 cpv. 1 lett. f LAN, a 400mq.

Lo scrivente Governo desidera innanzitutto ricordare che la LAN è entrata in vigore il 1° gennaio 2020 dopo un lunghissimo periodo di gestazione, e meglio, dopo che le parti sociali e i gruppi politici avevano finalmente raggiunto un equilibrio tra le antitetiche rivendicazioni di carattere sociale, rispettivamente, economico. Nonostante ciò, dopo che il Parlamento e il Popolo avevano dato il via libera all'entrata in vigore della LAN, contro di essa sono stati inoltrati quattro ricorsi al Tribunale federale, tutt'oggi pendenti, che ne chiedono l'annullamento.

In particolare occorre osservare che tra i compromessi raggiunti figura proprio l'intesa sulle tre domeniche di aperture generalizzate domenicali stabilite all'art. 13 LAN, nonostante la Legge federale sul lavoro nel commercio nell'industria e nell'artigianato (LL) conceda la possibilità ai Cantoni di fissarne quattro all'anno (art. 19 cpv. 6 LL). Tale decisione è stata frutto di una negoziazione e di reciproche concessioni in merito alle rispettive rivendicazioni. Basti indicare al riguardo che quale contropartita a "sole" tre domeniche di aperture generalizzate, è stato raggiunto il consenso alle aperture generalizzate durante tutti i giorni festivi non parificati di cui all'art. 13 cpv. 1 LAN, fatto salvo per il 1° maggio.

Nel merito dell'iniziativa, sia l'aumento ad un numero di quattro domeniche di aperture generalizzate, sia l'aumento di un'ora dell'orario di apertura di cui all'art. 13 cpv. 1 durante i giorni festivi non parificati alla domenica, sarebbe giuridicamente ammissibile, sia dal profilo del senso della legge cantonale stessa, la quale, lo si ricorda, in quanto legge di polizia del commercio, persegue lo scopo di tutela della quiete pubblica, sia dal profilo della compatibilità con il diritto federale. Infatti, su quest'ultimo aspetto, posto che l'iniziativa qui in argomento tende a spostare l'orario di chiusura di un'ora dalle 18.00 alle 19.00 durante i

giorni festivi non parificati alla domenica e durante le domeniche di apertura generalizzata fissate dal cantone, non andando a toccare l'orario notturno, che secondo la LL comincia a partire dalle ore 23.00, la modifica sarebbe compatibile con il diritto federale. Inoltre, l'estensione delle aperture domenicali generalizzate dei negozi ad un massimo di quattro domeniche all'anno, risulta di principio anch'essa conforme alla legge federale, posto che questa facoltà è prevista all'art. 19 cpv. 6 LL. Va osservato al riguardo che il disposto di legge federale appena citato prevede che *"I Cantoni possono fissare al massimo quattro domeniche all'anno durante le quali i lavoratori possono essere occupati nei negozi senza autorizzazione"*. Ne consegue che la legge cantonale deve fissare espressamente il numero di domeniche in cui i lavoratori possono essere occupati nei negozi. L'iniziativa presentata nella forma elaborata propone di abrogare l'articolo 13 cpv. 2 LAN il quale dispone che *"L'apertura generalizzata dei negozi può essere concessa per un massimo di tre domeniche all'anno, definite annualmente dal Dipartimento"*. Ora, attraverso l'abrogazione del cpv. 2, la legge cantonale definirebbe unicamente l'apertura generalizzata durante le domeniche prenatalizie dopo l'immacolata, che sono di fatto due. In altre parole, con la proposta di abrogazione formulata dagli iniziativaisti, dalle tre aperture domenicali previste oggi dalla legge cantonale, si passerebbe a due domeniche soltanto, quelle prenatalizie definite al cpv. 1 dell'art. 13 LAN. Nella sostanza la modifica proposta non consentirebbe di raggiungere l'obiettivo di aumentare a un numero di quattro le domeniche di aperture generalizzate.

Richiamate le premesse di cui sopra, il Consiglio di Stato deve attirare l'attenzione del Parlamento sul fatto che l'attuale quadro legislativo è il frutto di un lungo percorso di ricerca del consenso e di negoziazione tra le parti. L'aumento del numero di domeniche necessiterebbe dunque di una nuova fase di discussione e di ricerca del consenso tra le parti interessate. Pertanto, qualora il Parlamento decidesse di andare in questa direzione, il Consiglio di Stato è senz'altro disponibile a favorire la discussione e promuovere il dialogo tra le parti.

Per quanto attiene l'attuale limitazione a 200mq della superficie di vendita dei negozi delle località turistiche, occorre richiamare il messaggio n. 6480 del 23 marzo 2011 dello scrivente Governo sulla LAN, in cui è indicato, a pag. 25, che *"Per stabilire anche in questo campo un opportuno parallelismo con le possibilità offerte dal diritto federale riguardo all'occupazione domenicale del personale, nel progetto di Legge si propone di ammettere l'apertura domenicale dei negozi delle località turistiche fino alle 22.30, e di riflesso di estendere gli orari d'apertura anche in settimana fino a tale ora (art 10 cpv. 1 lett. f e 14 cpv. 1 lett. f). Si rinuncia inoltre ad introdurre criteri relativi all'assortimento dei negozi, anche perché limitazioni di questo genere non sembrano sussistere nemmeno in altri Cantoni a vocazione chiaramente turistica. Si ritiene che in compenso le esigenze di limitazione a beni di prima necessità e ai bisogni specifici dei turisti possano venir adeguatamente considerate mediante una limitazione della superficie di vendita, la sera e nei giorni festivi, a 200 mq"*.

Infatti, ai sensi dell'art. 25 cpv. 1 e 2 dell'ordinanza 2 della LL (OLL 2), le aziende delle regioni turistiche, rispondenti ai bisogni specifici dei turisti, e alle persone in esse occupate per il servizio alla clientela beneficiano di una deroga di legge che consente loro di occupare il personale la domenica. Dal profilo della LL, secondo il Tribunale federale, rientrano nei bisogni specifici dei turisti sia i prodotti tipicamente legati al turismo (quali ad esempio i *souvenir*, l'acquisto di guide turistiche e cartine, prodotti tipici della regione ecc.), sia i bisogni inerenti alla natura umana (beni di prima necessità, cibo e bevande).

Il legislatore cantonale ha, come si legge nel messaggio n. 6480 del 23 marzo 2011, rinunciato a introdurre dei criteri sull'assortimento della merce in vendita nei negozi delle località di turistiche, anche per una ragione di praticità. In compenso però, attraverso la limitazione della superficie di vendita a 200mq per i negozi nelle località turistiche, il

legislatore ha voluto escludere da questa categoria i negozi della grande distribuzione a favore dei commerci più piccoli che maggiormente si adattano ai bisogni dei turisti e quindi alle condizioni poste dalla LL in tema dell'occupazione del personale. Detto altrimenti, un'estensione dell'apertura domenicale ai negozi con superfici più estese di quanto strettamente necessario per soddisfare i bisogni dei turisti - ancorché possibile all'interno di una legge cantonale che, come la LAN, persegue l'obiettivo di garantire la quiete pubblica - potrebbe essere vanificata dall'impossibilità di impiegare personale in questi negozi essendo difficilmente giustificabile il rispetto dei criteri di cui all'art. 25 cpv. 1 e 2 OLL 2. A questo riguardo occorre sottolineare che il Tribunale federale, in una recentissima sentenza del 24 marzo 2021 (2C_358/2020) in merito all'occupazione del personale nei negozi che beneficiano di deroghe al lavoro notturno e domenicale nei negozi al servizio dei viaggiatori (nel caso concreto all'interno dell'aeroporto di Ginevra), ha ribadito la necessità di limitare l'assortimento ai beni destinati a soddisfare principalmente i bisogni dei viaggiatori quali ad esempio: vitto, articoli per l'igiene, prodotti tipici per il viaggio, prodotti della stampa, ecc. Il Tribunale federale ha pure stabilito che i prodotti offerti in questi negozi al servizio dei viaggiatori non devono mirare a soddisfare i bisogni quotidiani della popolazione, ma corrispondere ad un assortimento limitato di prodotti e servizi rispondenti principalmente alle esigenze dei stessi. La Massima Corte ha posto l'accento sul fatto che le condizioni per le deroghe al divieto di lavoro domenicale e notturno vanno interpretate in modo restrittivo e che non spetta dunque al TF sostituirsi al legislatore, interpretando in modo più estensivo la legge. Ora, come indicato in precedenza, l'assortimento che ammette la giurisprudenza in ambito di deroga al lavoro notturno e domenicale nei negozi delle regioni turistiche è sostanzialmente il medesimo di quello ammesso nei negozi al servizio dei viaggiatori. Per questo motivo, l'estensione a 400mq nella LAN per i negozi delle località turistiche, dal profilo dell'occupazione del personale la domenica potrebbe essere in contrasto con quanto constatato dal TF lo scorso mese di marzo 2021. Semmai si volesse andare nel senso auspicato dagli iniziativaisti occorrerebbe intervenire sulla legge federale sul lavoro (LL), togliendo ad esempio la limitazione sull'assortimento previsto agli articoli 25 e 26 dell'ordinanza 2 (OLL2).

In sintesi, e ribadite le indicazioni di cui sopra, tenuto in particolare conto del fatto che contro la LAN sono pendenti attualmente quattro ricorsi al Tribunale federale, il Consiglio di Stato ritiene opportuno avere un quadro giuridico consolidato. Per quanto riguarda la proposta di aggiunta di una quarta domenica alle tre di apertura generalizzata dei negozi e di aumento di un'ora degli orari di apertura il Governo, qualora il Parlamento dovesse esprimersi in tal senso, è disponibile a promuovere una discussione con le parti interessate, tenendo però conto del lungo e complesso iter legislativo che ha condotto all'attuale accordo. Per quanto concerne invece la richiesta di estensione a 400 mq nella LAN per i negozi delle località turistiche, come precedentemente esposto, la misura sarebbe possibile per quanto riguarda la LAN, legge di polizia del commercio. Tuttavia con una simile modifica sarebbe più difficile giustificare l'occupazione del personale la domenica secondo i criteri dell'art. 25 OLL2. In tal senso occorre intervenire semmai a livello di legislazione federale togliendo la limitazione sull'assortimento dei prodotti destinati ai turisti.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri