

14.095

**Messaggio
concernente la legge federale sugli orari di apertura
dei negozi**

del 28 novembre 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sugli orari di apertura dei negozi.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2013 M 12.3637 Franco forte. Parziale armonizzazione degli orari d'apertura dei negozi (S 17.9.12, Lombardi; N 19.3.13; S 17.6.13)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

28 novembre 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il disegno di legge oggetto del presente messaggio intende fissare standard minimi comuni a livello nazionale per gli orari di apertura dei negozi del commercio al minuto.

Situazione iniziale

Il 15 giugno 2012 il consigliere agli Stati Filippo Lombardi ha depositato la mozione denominata «Franco forte. Parziale armonizzazione degli orari d'apertura dei negozi» (12.3637). La mozione chiede che siano fissati standard minimi a livello nazionale per gli orari di apertura dei negozi dal lunedì al sabato. La mozione è stata trasmessa al Consiglio federale il 17 giugno 2013.

Contenuto del disegno

Il disegno di legge sugli orari di apertura dei negozi attua la mozione Lombardi. Le aziende del commercio al minuto avranno la possibilità di tenere aperti i loro negozi dalle 6 alle 20 dal lunedì al venerdì e dalle 6 alle 19 il sabato. Il disegno non concerne né il lavoro serale, né quello notturno o domenicale e non comporta alcuna modifica alla legge sul lavoro, il cui scopo è proteggere la salute dei lavoratori. Nel rispetto delle disposizioni della legge sul lavoro, i Cantoni potranno autorizzare orari di apertura più estesi, così come l'apertura serale infrasettimanale e domenicale. I giorni festivi cantonali e la vigilia di questi ultimi sono esclusi dal campo di applicazione della nuova regolamentazione.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Mozione Lombardi (12.3637): Franco forte. Parziale armonizzazione degli orari d'apertura dei negozi

Il 15 giugno 2012 il consigliere agli Stati Filippo Lombardi ha depositato – insieme a 20 cofirmatari – la mozione «Franco forte. Parziale armonizzazione degli orari d'apertura dei negozi» (12.3637), dal tenore seguente:

Il Consiglio federale è invitato a sottoporre al Parlamento una modifica della legge federale sul mercato interno, ed eventualmente di altre leggi, al fine di armonizzare parzialmente gli orari d'apertura dei negozi di commercio al dettaglio dal lunedì al sabato, nel quadro della politica di crescita nazionale. L'armonizzazione degli orari deve rispettare i seguenti standard minimi: dal lunedì al venerdì dalle 6 alle 20 e il sabato dalle 6 alle 19. In alternativa occorrerebbe valutare una legislazione in virtù delle competenze di polizia del commercio attribuite alla Confederazione dall'articolo 95 della Costituzione. Ad ogni modo dev'essere tutelata la competenza legislativa dei Cantoni nel quadro della legge sul lavoro.

La mozione trae origine e motivazione dalle difficoltà con cui si trova confrontato il commercio al minuto a causa del franco forte e del conseguente aumento del turismo degli acquisti. Nella motivazione, il consigliere agli Stati Filippo Lombardi sottolinea le perdite per il settore e la conseguente minaccia per i posti di lavoro e di formazione, oltre che per le entrate fiscali (in particolare l'IVA). Partendo dalla constatazione che il commercio al minuto deve adeguarsi alle mutate esigenze dei consumatori, la mozione propone un'armonizzazione degli orari d'apertura dei negozi che preveda uno standard minimo. In tal modo si rafforzerebbe la competitività dei negozi svizzeri rispetto a quelli dei Paesi limitrofi, ove vigono orari meno restrittivi, e si potrebbero garantire le stesse condizioni minime per tutto il settore del commercio al minuto sul mercato interno svizzero. Quest'ultimo punto mira in particolare a ridurre almeno in parte la discriminazione esistente fra il commercio al minuto tradizionale e i negozi di stazioni, aeroporti e stazioni di servizio, che beneficiano di talune deroghe. Da notare che la mozione Lombardi non chiede alcuna modifica delle disposizioni della legge sul lavoro in materia di protezione dei lavoratori. Infine, il fatto che la mozione chieda un'armonizzazione parziale lascia ancora un certo margine di manovra ai Cantoni.

1.1.2 Posizione del nostro Consiglio

Il 29 agosto 2012 il nostro Consiglio ha proposto di accogliere la mozione, condividendo l'opinione secondo cui le differenti normative cantonali sugli orari di apertura dei negozi provochino distorsioni della concorrenza. Il fatto di prevedere uno standard minimo per gli orari di apertura autorizzati nei giorni feriali per tutte le imprese del commercio al minuto creerebbe condizioni di concorrenza più equilibrate. Il nostro Collegio fa tuttavia notare che la mozione non prende in considerazione tutte

le disparità esistenti tra i vari esercizi commerciali (p. es. l'apertura domenicale). Dal momento che la mozione si limita a un'armonizzazione parziale degli orari d'apertura, è possibile tener sufficientemente conto dei diversi contesti economici, culturali e geografici della Svizzera. L'estensione moderata degli orari di apertura è da vedere innanzitutto come la risposta a un cambiamento sociale.

1.1.3 Trasmissione della mozione

Il 17 settembre 2012 il Consiglio degli Stati ha adottato la mozione Lombardi con 27 voti favorevoli e 11 contrari. Il 19 marzo 2013 il Consiglio nazionale ha seguito il Consiglio degli Stati e ha accolto la mozione con 121 voti contro 56, aggiungendo tuttavia al testo la frase seguente, in modo da escludere dalla nuova normativa i giorni festivi cantonali:

[...] alle 19. L'armonizzazione non si applica ai giorni festivi cantonali. In alternativa occorrerebbe valutare una legislazione [...]

Il Consiglio degli Stati ha accolto la modifica il 17 giugno 2013, modifica approvata anche dal nostro Collegio.

1.1.4 Altri interventi parlamentari

La mozione Abate intitolata «Rafforzamento del turismo svizzero. Modifica dell'ordinanza 2 concernente la legge sul lavoro per adeguarla alle esigenze del turismo» (12.3791), pur non avendo un legame diretto con la mozione Lombardi, viene spesso associata a quest'ultima nei dibattiti pubblici. La mozione Abate chiede una modifica dell'articolo 25 dell'ordinanza 2 del 10 maggio 2000¹ concernente la legge sul lavoro (OLL 2) affinché, per rispondere meglio ai bisogni del turismo moderno, i centri commerciali che soddisfano determinati criteri siano autorizzati a impiegare lavoratori la domenica. Il nostro Consiglio ha proposto di accogliere la mozione, in modo da permettere al turismo svizzero, particolarmente toccato dall'apprezzamento del franco, di adeguarsi alle esigenze della clientela internazionale. La mozione è stata adottata dalle vostre Camere il 19 marzo 2013, mentre l'indagine conoscitiva per la modifica dell'OLL 2 si è conclusa il 31 gennaio 2014. Il nostro Collegio si pronuncerà in merito a un'eventuale revisione dell'ordinanza entro la fine dell'anno.

In relazione alla mozione Lombardi, il 21 giugno 2013 è stata depositata la mozione de Buman intitolata «Tavola rotonda sugli orari di apertura dei negozi» (13.3617). In seguito alla decisione di accogliere le mozioni Lombardi e Abate, la mozione de Buman chiede di convocare una tavola rotonda su scala nazionale che riunisca gli attori interessati dalle due mozioni (Cantoni, Città, Comuni, associazioni economiche e sociali, ivi compresi i rappresentanti del turismo e dei consumatori). La mozione de Buman non è ancora stata trattata dal Consiglio nazionale, in questo caso Camera prioritaria. Nel nostro parere del 28 agosto 2013 abbiamo proposto di respingerla. Le mozioni Lombardi e Abate vengono infatti attuate indipendentemente l'una dall'altra all'interno di organi già esistenti (in particolare le Commis-

¹ RS 822.112

sioni dell'economia e dei tributi e la Commissione federale del lavoro) che condurranno le discussioni e i negoziati corrispondenti. Non riteniamo dunque necessaria una tavola rotonda. Inoltre, per quanto riguarda la mozione Lombardi, il contenuto della nuova legislazione è già stato votato in Parlamento, fatto questo che lascia un margine di manovra molto esiguo nell'elaborazione di disposizioni specifiche. Lo stesso vale per la mozione Abate, che riguarda solamente il campo di applicazione molto ristretto del lavoro domenicale.

Il Parlamento non ha ancora trattato la mozione del Gruppo verde liberale «Orari d'apertura. Garantire una concorrenza leale» (12.4268), depositata in Consiglio nazionale il 14 dicembre 2012, nella quale viene richiesta una modifica della legge federale del 13 marzo 1964² sul lavoro (LL) affinché i punti di vendita e le aziende di prestazione di servizi con una superficie non superiore ai 120 m² possano impiegare personale anche la domenica e la notte.

La mozione Buttet «Garantire l'approvvigionamento delle regioni periferiche» (11.4086) è invece stata accolta dal Consiglio nazionale il 25 settembre 2013, ma respinta dal Consiglio degli Stati il 16 giugno 2014. La mozione è dunque liquidata. Essa incaricava il nostro Consiglio di modificare la legislazione sul lavoro per i negozi di prossimità situati in aree periferiche al fine di permettere l'impiego di personale la domenica e nei giorni festivi.

Il nostro Collegio ha proposto di respingere queste ultime due mozioni poiché le deroghe al divieto del lavoro notturno e domenicale devono continuare a essere ammesse in modo molto restrittivo. La LL persegue la protezione della salute dei lavoratori, il cui fulcro è costituito dal divieto di lavoro notturno e domenicale.

1.1.5 Normativa attuale

A causa della mancanza di una regolamentazione federale in materia, gli orari di apertura dei negozi sono attualmente disciplinati dal diritto cantonale, fatte salve le disposizioni della legislazione federale sul lavoro, che disciplina l'impiego dei lavoratori. In molti Cantoni non esiste alcuna normativa concernente le ore di apertura dei negozi, se non che tale competenza viene delegata ai Comuni (cfr. n. 3.2 e allegato). La nuova legislazione federale deve quindi tenere conto delle diverse situazioni cantonali: da un lato essa non deve limitare il margine di manovra dei Cantoni che hanno scelto una liberalizzazione completa degli orari di apertura; dall'altro non deve però neppure obbligare i Cantoni più restrittivi in materia ad accettare un modello unico. La legge deve limitarsi a definire un quadro generale entro il quale ogni negozio in Svizzera possa fissare liberamente i propri orari di apertura.

1.2 Normativa proposta

Le vostre Camere ci hanno incaricato di elaborare una legge che definisca una fascia oraria uguale in tutta la Svizzera per l'apertura dei negozi del commercio al minuto. La regolamentazione proposta si concretizza tramite una nuova legge speciale: la

² RS 822.11

legge federale sugli orari di apertura dei negozi (LANeg). Le aziende del commercio al minuto interessate dalla legge avranno la possibilità di tenere aperto il proprio esercizio tra le 6 e le 20 dal lunedì al venerdì e tra le 6 e le 19 il sabato. La domenica non rientra nel campo di applicazione della nuova legge. I giorni festivi designati dal diritto cantonale e la vigilia di questi ultimi sono esclusi dalla LANeg. Nel rispetto della LL, i Cantoni potranno autorizzare orari di apertura più lunghi, l'apertura serale infrasettimanale e l'apertura domenicale. I Cantoni che non dispongono di una regolamentazione in materia di orari di apertura dei negozi non dovranno adottarne una apposita.

La LANeg non comporta alcuna modifica della LL. Mentre la LL fissa i limiti per il lavoro diurno e serale per l'impiego dei lavoratori senza obbligo di autorizzazione (tra le 6 e le 20 per il lavoro diurno e tra le 20 e le 23 per il lavoro serale) e disciplina in dettaglio anche i tempi di riposo, la LANeg non solo non concerne il lavoro serale, ma non incide né sul divieto di lavoro notturno, né su quello di lavoro domenicale.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Nuova legge speciale e delimitazione del campo di applicazione

Diversamente da quanto proposto nella mozione, non si procederà alla modifica della legge federale del 6 ottobre 1995³ sul mercato interno (LMI), ma alla redazione di una nuova legge. In effetti, dato che la LMI fissa principi generali, è più appropriato che le disposizioni riguardanti un settore specifico (nella fattispecie il commercio al minuto) siano sancite in un nuovo testo di legge, che può anche concedere un certo margine di manovra ai Cantoni.

Le incertezze cui poteva dare adito il testo della mozione Lombardi sono state chiarite nel corso dei dibattiti parlamentari, al punto che il contenuto della nuova legge lascia un margine di manovra limitato. La nuova legge fissa l'apertura autorizzata dei negozi dalle 6 alle 20 in settimana e dalle 6 alle 19 il sabato, orario che resta entro i limiti del lavoro diurno così come definito nella LL. La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale ha discusso dell'eventualità di fissare l'orario di chiusura del sabato alle 18 anziché alle 19⁴, ma la proposta è stata respinta con 14 voti contro 8. Alla fine le vostre Camere hanno approvato l'esclusione dalla normativa dei giorni festivi fissati a livello cantonale. Visti i risultati della consultazione, il nostro Consiglio propone inoltre di escludere dal campo di applicazione della LANeg anche la vigilia dei giorni festivi cantonali in oggetto.

³ RS 943.02

⁴ Cfr. Boll. Uff. 2013 N 154

1.3.2

Risultati della procedura di consultazione

Nella nostra seduta del 20 agosto 2014 abbiamo preso atto dei risultati della consultazione, svoltasi dal 19 febbraio al 30 maggio 2014, e abbiamo confermato la nostra decisione di attuare la mozione Lombardi. Successivamente alla seduta è stato pubblicato il rapporto sui risultati della procedura di consultazione⁵.

Complessivamente, sul progetto preliminare della LANeg e sul relativo rapporto esplicativo sono pervenuti 78 pareri. Nel rapporto redatto a seguito della consultazione si è tenuto conto del parere espresso dai 26 Cantoni, dalla Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP), da sei partiti politici, otto associazioni mantello nazionali e 37 organizzazioni e cerchie interessate.

La nuova legge federale è stata in generale accolta favorevolmente. È opportuno tuttavia far notare che numerose aziende del commercio al minuto hanno preso posizione singolarmente, in aggiunta alla presa di posizione della rispettiva organizzazione mantello. Alcuni partecipanti non si sono espressi chiaramente a favore o a sfavore del progetto, oppure hanno formulato delle riserve. Una minoranza non trascurabile non lo approva.

In linea generale, gli ambienti del commercio al minuto, i rappresentanti dei consumatori, gli ambienti turistici, le associazioni delle piccole e medie imprese (PMI), il Partito popolare democratico, il Partito liberale radicale e l'Unione democratica di centro sostengono il disegno di legge.

Un'ampia maggioranza dei Cantoni, gli ambienti sindacali, i rappresentanti dei lavoratori, il Partito socialista svizzero, il Partito ecologista svizzero e il Partito evangelico svizzero, invece, vi si oppongono.

Per quanto riguarda i Cantoni, la maggior parte di essi respinge il progetto appellandosi al federalismo e invocando il fatto che con la nuova legge non disporrebbero più della competenza di legiferare in materia (il progetto intacca la sovranità cantonale). Tre Cantoni, pur dichiarandosi favorevoli all'armonizzazione e alla liberalizzazione, si oppongono alla legge federale. Due Cantoni non sono contrari alla LANeg e un Cantone la appoggia.

Le due principali critiche al progetto riguardano il federalismo e le condizioni di lavoro per gli impiegati del commercio al minuto. Per quanto concerne il federalismo, i Cantoni si oppongono a che la Confederazione legiferi in materia di orari di apertura dei negozi, ritenendo tale settore di loro competenza. Occorre tuttavia precisare che questa competenza è oggi delegata ai Cantoni solamente perché finora la Confederazione aveva rinunciato alla sua competenza in materia: non si tratta quindi di un diritto che i Cantoni possono rivendicare. Riguardo alle condizioni di lavoro, la LANeg non mette in discussione il diritto del lavoro attualmente in vigore: gli orari di apertura dei negozi rimangono nei limiti del lavoro diurno fissati nella LL. Inoltre, il fatto che la Confederazione fissi uno standard minimo a livello nazionale non significa per forza che tutti gli esercizi commerciali sfrutteranno l'orario massimo disponibile, ma permette semplicemente ai commercianti al minuto di adeguare gli orari all'esigenza di maggiore flessibilità dei consumatori.

⁵ Il rapporto può essere consultato sul sito www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2014 > Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca.

Per quanto riguarda il turismo degli acquisti, diversi partecipanti ritengono che non sarebbe possibile combattere il fenomeno attraverso una liberalizzazione degli orari, dato che chi acquista all'estero lo fa principalmente per beneficiare di prezzi più convenienti; dai sondaggi risulta tuttavia che anche gli orari di apertura hanno un peso non trascurabile nelle scelte in materia di acquisti (cfr. n. 3.3.2 le considerazioni sul turismo degli acquisti). Dare una cornice unitaria al commercio al minuto permette di rafforzare la sua competitività tanto in Svizzera quanto verso l'estero. D'altronde, è interessante constatare che le associazioni di piccoli commercianti appoggiano il progetto.

Numerosi partecipanti si oppongono alla proposta di equiparare il 24 dicembre a un sabato e chiedono la chiusura anticipata degli esercizi commerciali o, in alternativa, l'esclusione della vigilia di Natale dalla regolamentazione. Alcuni partecipanti chiedono che la stessa regolamentazione si applichi alla vigilia degli altri giorni festivi cantonali. Il nostro Consiglio risponde a quest'esigenza proponendo di escludere la vigilia dei giorni festivi cantonali, in modo da tenere conto ancora di più delle esigenze regionali.

Molti partecipanti criticano inoltre il fatto che i Cantoni privi di regolamentazione in materia dovrebbero elaborare un'apposita base legale, con un dispendio finanziario e in termini di personale. Nel disegno di legge il nostro Consiglio ha tenuto in considerazione anche questo aspetto.

1.4 Confronto con il diritto dei Paesi limitrofi

1.4.1 Orari di apertura dei negozi

Discutendo degli orari di apertura dei negozi in Svizzera, è interessante esaminare quali normative si applicano negli Stati limitrofi. Viste le ridotte dimensioni del nostro Paese, i consumatori svizzeri possono agevolmente recarsi a fare acquisti oltreconfine, occasionalmente o con una certa regolarità (cfr. n. 3.3.2 le considerazioni sul turismo degli acquisti). La questione della liberalizzazione degli orari di apertura non può tuttavia essere esaminata senza considerare al tempo stesso la normativa sul lavoro in vigore nei vari Paesi (cfr. n. 1.4.2 e, per la Svizzera, n. 3.3.1 «Impiegati del commercio al minuto»).

A livello europeo non esiste alcuna prescrizione riguardo agli orari di apertura dei negozi del commercio al minuto. A seguito dell'entrata in vigore della direttiva 2003/88/CE⁶, diversi Paesi hanno abrogato le loro leggi sugli orari di apertura.

In Germania gli orari di apertura dei negozi sono disciplinati da una legge federale in vigore dal 28 novembre 1956, la *Gesetz über den Ladenschluss (LadSchlG)*, che autorizza l'apertura tra le 6 e le 20 dal lunedì al sabato e mantiene invariato l'obbligo di chiusura domenicale e nei giorni festivi. La legge prevede anche eccezioni per le farmacie, le stazioni di servizio e i negozi ubicati nelle stazioni ferroviarie e negli aeroporti. Tuttavia, a seguito della riforma del federalismo avvenuta nel 2006, la competenza in materia di orari di apertura dei negozi è stata attribuita ai *Länder*. Formalmente, la legge federale rimane in vigore, ma i *Länder* possono ora

⁶ Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003 concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro. GU L 299 del 18.11.2003, p. 9–19.

decidere liberamente gli orari di apertura dei negozi situati sul loro territorio. Questa nuova ripartizione delle competenze genera normative molto diverse da un *Land* all'altro: mentre per esempio la Baviera non ha emanato alcuna legge in materia e si attiene alle condizioni sancite dalla legge federale, altri *Länder* hanno liberalizzato gli orari. Così, a Berlino o nel Baden-Württemberg, *Land* confinante con la Svizzera, i negozi possono restare aperti 24 ore su 24, dal lunedì al sabato.

In Francia non esiste una normativa sugli orari di apertura per il commercio al minuto.

In Italia, per combattere la crisi, il 1° gennaio 2012 è stato varato un pacchetto di misure comprendente anche la liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali. Da allora tutti i commercianti possono decidere liberamente gli orari di apertura, senza richiedere autorizzazioni, rimanendo dunque aperti 24 ore su 24, domeniche comprese.

In Austria gli orari dei negozi sono disciplinati da una legge federale, la *Öffnungszeitengesetz (ÖZG)*, che ne autorizza l'apertura dalle 6 alle 21 dal lunedì al venerdì e dalle 6 alle 18 il sabato. Per le panetterie, le regioni turistiche, le stazioni di servizio e i negozi delle stazioni ferroviarie sono previste deroghe.

In questi quattro Paesi i negozi non sempre sfruttano tutta la fascia oraria autorizzata. Alcuni centri commerciali e negozi di alimentari vicini alla frontiera con la Svizzera – Weil am Rhein e Lörrach per la Germania; Saint-Louis, Mulhouse e Epagny per la Francia; Domodossola per l'Italia e Dornbirn per l'Austria – aprono generalmente fra le 8 e le 9 e chiudono fra le 19.30 e le 22 dal lunedì al sabato (ad eccezione di Dornbirn, in Austria, dove i negozi chiudono prima rispetto a quelli delle altre città prese in considerazione).

1.4.2 Condizioni di lavoro

Rispetto a quanto avviene in Svizzera, nei Paesi limitrofi il tempo di lavoro è disciplinato in maniera più restrittiva, attraverso leggi e contratti collettivi di lavoro (CCL).

In Svizzera la durata massima del lavoro settimanale è fissata a 45 ore per i lavoratori delle aziende industriali, il personale d'ufficio, gli impiegati tecnici e altri, compreso il personale di vendita delle grandi aziende del commercio al minuto, e a 50 ore per tutti gli altri lavoratori (art. 9 cpv. 1 LL). Alcuni CCL possono prevedere una durata del lavoro più breve, come per esempio il CCL del commercio al minuto del Cantone di Ginevra (versione 2013–2018) che fissa la durata massima del lavoro a 42 ore su cinque giorni. Il CCL nazionale 2011–2014 del gruppo Migros e quello del gruppo Coop entrato in vigore il 1° gennaio 2014 fissano la durata del lavoro settimanale normale a 41 ore. Non esiste invece alcun CCL di obbligatorietà generale per il settore nel suo complesso.

In Germania la durata legale del lavoro è di otto ore al giorno (settimana di 40 ore su 5 giorni o di 48 ore su 6 giorni). Il commercio al minuto è disciplinato nell'ambito di CCL a livello dei singoli *Länder* e, nella maggior parte dei casi, prevede tra le 37 e le 38 ore lavorative. Inoltre, secondo l'articolo 87 capoverso 1 numeri 2 e 3 della *Betriebsverfassungsgesetz*, gli orari di lavoro e l'aumento temporaneo del carico lavorativo devono essere oggetto di una procedura di codecisione con il comitato d'impresa.

In Francia la protezione dei lavoratori è sancita nel *Code du travail* e la durata del lavoro non deve superare le 10 ore effettive al giorno e le 48 ore a settimana. Conformemente alla *Convention collective nationale du commerce de détail et de gros à prédominance alimentaire* del 12 luglio 2001, la durata effettiva del lavoro settimanale calcolata su un periodo qualsiasi di 12 settimane consecutive non può superare una media di 42 ore. Il dipendente deve anche beneficiare di un riposo settimanale di 24 ore consecutive, che corrisponde solitamente alla domenica, anche se nel commercio al minuto il riposo settimanale può iniziare la domenica alle 13.

In Italia il *Decreto Legislativo n. 66* dell'8 aprile 2003 fissa un tempo di lavoro normale di 40 ore settimanali. I CCL possono prevedere un limite settimanale inferiore. La legislazione non contempla un limite per la giornata lavorativa ma precisa che il dipendente deve beneficiare di un riposo settimanale di 24 ore consecutive.

In Austria la *Arbeitszeitgesetz* (AZG) fissa il limite massimo giornaliero a otto ore e quello settimanale a 40 ore. Il dipendente deve disporre di un riposo settimanale di almeno 36 ore. Tuttavia, la legge prevede che la durata normale del lavoro settimanale per questi dipendenti possa arrivare a 44 ore su un periodo di riferimento di quattro settimane, a condizione che la durata media del lavoro settimanale su questo periodo non superi le 40 ore o la durata normale del lavoro fissata dal CCL. Il tempo di lavoro giornaliero non deve però superare le nove ore.

1.5 Intervento parlamentare

L'adozione della LANeg permette di attuare completamente la mozione Lombardi 12.3637. Presentando il disegno di legge chiediamo al contempo di togliere dal ruolo questo intervento parlamentare.

2 Commento ai singoli articoli

Titolo e ingresso

Il titolo indica che la normativa si applica agli orari di apertura dei negozi, intendendo quelli del commercio al minuto.

L'ingresso rinvia all'articolo 95 della Costituzione federale (Cost.)⁷ che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata (*cpv. 1*) e di creare uno spazio economico svizzero non discriminante (*cpv. 2*).

Art. 1 Orari di apertura

Il presente disegno di legge si basa sulle esigenze concrete della mozione Lombardi e riguarda gli orari di apertura delle imprese del commercio al minuto. I negozi possono essere aperti dal lunedì al venerdì dalle 6 alle 20 e il sabato dalle 6 alle 19 (*cpv. 1*). Si tratta di una fascia oraria minima che permette ai Cantoni di stabilire orari di apertura più lunghi (*cpv. 2*). I Cantoni che non hanno un disciplinamento in materia sono assimilati a quelli che prevedono orari di apertura più lunghi. In questi

⁷ RS 101

Cantoni sarà possibile superare la fascia oraria minima prevista dalla LANeg senza che risulti necessario approvare nuove leggi in materia.

Le regolamentazioni federali che si applicano all'impiego dei lavoratori nei punti di vendita situati nelle stazioni, negli aeroporti e nelle stazioni di servizio (art. 27 cpv. 1^{ter} e 1^{quater} LL) non sono toccate dal disegno di legge. Risulta invece necessaria una modifica della legge del 20 dicembre 1957⁸ sulle ferrovie (Lferr; cfr. commento all'art. 4 qui di seguito).

Art. 2 Giorni festivi cantonali

Come richiesto nella modifica del Parlamento alla mozione Lombardi, i giorni festivi cantonali sono esclusi dal campo di applicazione della legge. La regolamentazione degli orari di apertura in quei giorni rimane quindi di esclusiva competenza cantonale. Fra i giorni festivi ai sensi della LANeg rientrano i giorni festivi, al massimo otto ogni anno, che i Cantoni possono parificare alla domenica in virtù dell'articolo 20a capoverso 1 LL e gli altri giorni festivi cantonali, disciplinati esclusivamente dal diritto cantonale. I Cantoni possono inoltre prevedere orari di apertura ridotti alla vigilia di tali giorni.

Art. 3 Definizioni

L'armonizzazione degli orari di apertura richiesta dalla mozione Lombardi riguarda solamente il commercio al minuto. Di conseguenza, il termine «negozio», scelto perché di uso comune, comprende solo le aziende del commercio al minuto. Per «azienda del commercio al minuto» s'intende un locale commerciale fisico adibito alla vendita di merci. Il campo di applicazione della legge non comprende quindi le aziende di servizi come i parrucchieri e i solarium, i cui orari di apertura rimangono 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 la loro attività principale.

Art. 4 Modifica di un altro atto normativo

La LANeg richiede la modifica della Lferr. Dato che la nuova legge sostituisce disposizioni cantonali e comunali più restrittive, deve essere chiaro che le nuove disposizioni non hanno effetto sugli orari di apertura dei servizi definiti accessori ai sensi della Lferr. Risulta quindi necessario modificare l'articolo 39 capoverso 3 Lferr affinché ai servizi definiti accessori dalle imprese ferroviarie non si applichino, oltre alle prescrizioni cantonali e comunali in materia di orari di apertura e di chiusura, neppure quelle della LANeg.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Il disegno di legge non avrà ripercussioni finanziarie dirette per la Confederazione, dato che la fascia di apertura minima autorizzata non è in contrasto con il diritto del lavoro e non presuppone quindi il rilascio di autorizzazioni particolari. L'eventuale impatto economico positivo derivante dall'attuazione della LANeg andrà a beneficio anche delle finanze pubbliche della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La nuova legge non comporterà cambiamenti per quanto riguarda il personale federale.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Fino ad oggi, in assenza di una regolamentazione federale, gli orari di apertura dei negozi erano disciplinati dal diritto cantonale. La Confederazione si avvale ora della propria competenza legislativa. L'introduzione della legge federale rende obsolete le leggi cantonali non compatibili con lo standard minimo fissato a livello federale. Lo stesso vale a livello comunale, nel caso in cui i Cantoni (segnatamente Vaud e Grigioni) abbiano delegato ai Comuni questa competenza. Cantoni e Comuni manterranno tuttavia il loro potere decisionale per la fascia oraria che esula da quella fissata a livello federale. I Cantoni restano liberi di scegliere le modalità d'esecuzione; inoltre, possono decidere – sempre nel rispetto delle disposizioni della legge sul lavoro (LL) – di autorizzare orari di apertura più lunghi di quelli fissati a livello federale, nonché l'apertura serale infrasettimanale, l'apertura domenicale, nei giorni festivi cantonali e alla vigilia di questi ultimi. La LANeg si ripercuote sulle leggi cantonali solo nella misura in cui essa si sostituisce alle disposizioni cantonali che impongono un orario di apertura più restrittivo per le aziende del commercio al minuto nei giorni feriali (esclusi quindi i giorni festivi cantonali e la vigilia degli stessi). Ne consegue che, per i Cantoni che già prima dell'entrata in vigore della legge prevedevano orari di apertura più estesi o che non hanno limitato gli orari di apertura, non cambia nulla.

L'allegato presenta la situazione in vigore nei Cantoni, indicando in particolare se essi dispongono di una legge sugli orari di apertura dei negozi e illustrando le conseguenze derivanti dal prolungamento di orario fissato dalla LANeg nei Cantoni in cui effettivamente si dovrebbe procedere a una tale estensione. Su 26 Cantoni, 16 possiedono una normativa in materia, gli altri 10 no. La legge in vigore nel Cantone di Zurigo non prevede alcuna restrizione per i negozi. Fra i Cantoni che hanno già una regolamentazione in materia, cinque non sono toccati dalla limitazione federale infrasettimanale e due non lo sono da quella per il sabato, dato che hanno già orari di apertura che superano le 20 in settimana e le 19 il sabato. La nuova legge federale implicherebbe dunque per 11 Cantoni un prolungamento degli orari in settimana e per 14 Cantoni il sabato. Per questi Cantoni la nuova legislazione comporta un

aumento massimo dell'orario di apertura di un'ora o di un'ora e mezza in settimana, e da una alle tre ore il sabato. Da notare però che diversi Cantoni al momento «restrittivi» accordano tuttavia deroghe sugli orari, autorizzando orari più lunghi per le zone considerate turistiche o di frontiera, oppure liberalizzando tali orari.

Nell'uniformare a livello nazionale le condizioni quadro per il commercio al minuto, la legge federale avrà anche un impatto sulla ripartizione interregionale del fatturato degli esercizi commerciali. Attualmente, grazie ai diversi regimi giuridici, alcuni negozi dei Cantoni meno restrittivi beneficiano dell'affluenza serale dei consumatori dei Cantoni limitrofi, più restrittivi. D'ora in poi tutti i negozi potranno beneficiare delle stesse condizioni minime per quanto riguarda gli orari di apertura, indipendentemente dal Cantone in cui si trovano, e combattere ad armi pari. Naturalmente questo ragionamento sarà valido solo a condizione che i Cantoni vicini non abbiano deciso di liberalizzare ulteriormente gli orari rispetto alla LANeg.

Per quanto riguarda i Cantoni che confinano con un Paese europeo, il prolungamento degli orari d'apertura può rafforzare la competitività dei loro negozi nei confronti di quelli che si trovano geograficamente vicini alla Svizzera. Rammentiamo che al numero 1.4 sono state presentate le condizioni, meno restrittive in materia che sono attualmente in vigore in Austria, Francia, Germania e Italia.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Per quanto riguarda il commercio al minuto in quei Cantoni che attualmente applicano una normativa più restrittiva rispetto allo standard minimo fissato dalla LANeg, è opportuno fornire una panoramica sulle possibili ripercussioni economiche derivanti dall'apertura prolungata. I negozi per i quali al momento non esiste alcuna restrizione normativa in merito agli orari di apertura, se non la LL, e quelli che hanno orari di apertura più estesi rispetto a quanto prevede la LANeg, dovranno far fronte a una maggiore concorrenza sul mercato svizzero.

L'esperienza internazionale non fornisce informazioni determinanti sugli effetti economici della liberalizzazione degli orari di apertura del commercio al minuto, come mostra uno studio commissionato dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO)⁹. Basandosi sulle esperienze di altri Stati (Svezia, Paesi Bassi, Stati Uniti, Canada, Regno Unito, Spagna, Francia, Germania e Austria), ma anche su quella dei Cantoni che hanno liberalizzato gli orari, gli autori dello studio hanno svolto una valutazione qualitativa delle possibili conseguenze derivanti da una maggiore flessibilità degli orari di apertura dei negozi in Svizzera. Da sottolineare tuttavia che lo studio non ha considerato né le ripercussioni dell'apprezzamento del franco né il conseguente rafforzamento del turismo degli acquisti. Gli effetti sul piano economico dipendono in gran parte dalle condizioni quadro economiche e giuridiche di partenza, ovvero dalle disposizioni del diritto del lavoro e dalla situazione concorrenziale nel commercio, nonché dalla portata della liberalizzazione degli orari.

⁹ Econcept, 2005, «Volkswirtschaftliche Auswirkungen flexibler Ladenöffnungszeiten» (non tradotto), *Politique du marché du travail* n° 12.

3.3.1 **Impatto economico sui diversi attori**

Consumatori

In un'economia domestica in cui entrambi i partner lavorano fuori casa, oppure nel caso di single o di famiglie monoparentali, è difficile conciliare gli orari di lavoro con orari di apertura dei negozi troppo restrittivi. Se questi consumatori non riescono a fare gli acquisti durante il giorno, dovranno farli al di fuori degli orari lavorativi, ossia al mattino presto, la sera o il sabato. Chi può permetterselo farà la spesa nei negozi delle stazioni, degli aeroporti o delle stazioni di servizio, che hanno orari meno restrittivi e che, nei limiti consentiti dalla legge, continuano ad ampliare la loro offerta di prodotti per rispondere alle esigenze della clientela. Esiste anche la possibilità di recarsi nei Cantoni limitrofi, se hanno orari più estesi, oppure all'estero.

In generale, si è concordi nel ritenere che per i consumatori un ampliamento della fascia oraria di apertura¹⁰ sia positivo. Alla medesima conclusione giunge anche uno studio commissionato dalla SECO nel 2005¹¹. Il costo opportunità per i consumatori è più basso, poiché possono organizzare il tempo dedicato agli acquisti in base alle loro esigenze, diminuendo le probabilità che esso si sovrapponga ad altre attività, professionali o private. Una maggiore flessibilità temporale permette anche di scegliere dove fare acquisti.

È comunque interessante notare che, in base allo studio della SECO, un'apertura fino alle 20 risulta molto utile per i consumatori, mentre dopo tale orario il vantaggio diminuisce. Nella sua ultima pubblicazione sul commercio al minuto¹², anche Crédit Suisse giunge alla conclusione che una liberalizzazione totale porterebbe pochi profitti ai commercianti, vista la diminuzione progressiva dell'utilità marginale per il consumatore. Nell'ambito di una simulazione della liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi dal lunedì al venerdì, lo studio dimostra che, rispetto a uno scenario di riferimento nel quale tutti i negozi rimarrebbero aperti fra le 8 e le 19, le ore dedicate agli acquisti aumenterebbero dell'1,2 per cento se tutti i negozi approfittassero della fascia oraria massima di apertura. Una liberalizzazione completa, ossia 24 ore su 24, porterebbe invece solamente a un ulteriore aumento dello 0,5 per cento rispetto a quanto previsto dalla mozione Lombardi. Di conseguenza, come richiesto dalla mozione Lombardi e conformemente al nostro parere, non si intende introdurre a livello federale una liberalizzazione totale per un'apertura 24 ore su 24. Del resto, sul piano cantonale i cittadini hanno rifiutato a più riprese il prolungamento degli orari di apertura, opponendosi in particolare a modifiche che andavano al di là di quanto proposto dalla mozione Lombardi. Ciò è avvenuto in occasione di due recenti votazioni. Nel giugno 2012 i cittadini del Cantone di Zurigo hanno rifiutato con il 71 per cento dei voti una maggiore liberalizzazione degli orari di apertura; ciò non deve tuttavia sorprendere, perché la proposta riguardava un'apertura 24 ore su 24, 7 giorni su 7, il che sarebbe andato ben oltre l'obiettivo della LANeg. Il 3 marzo

¹⁰ Crédit Suisse, 2014, *Retail Outlook 2014, Fatti e tendenze, Swiss Issues Settori, Economic Research*; Productivity Commission of the Australian Government, 2011, «Retail Trading Hours Regulation», *Economic Structure and Performance of the Australian Retail Industry, Inquiry Report* No. 56; Nooteboom B., 2006, «The Industrial and Social Dynamics of Retailing, and Effects of Opening Hours», *Discussion Paper, Center of Economic Research, Tilburg University*.

¹¹ Cfr. nota 9.

¹² Cfr. nota 10.

2013, la popolazione di Basilea Città si è opposta con una percentuale del 59,7 per cento a una modifica legislativa che avrebbe permesso l'apertura dei negozi e l'impiego di personale per due domeniche all'anno (secondo l'art. 19 LL, i Cantoni possono fissare al massimo quattro domeniche all'anno durante le quali i lavoratori possono essere occupati nei negozi senza autorizzazione) e un'apertura di due ore in più il sabato (con chiusura alle 20, anziché alle 18), quando la legislazione basilese già prevede un'apertura in settimana fino alle 20. Anche in questo caso le modifiche proposte andavano quindi in parte già oltre lo standard minimo della LANeg.

Commercianti

La possibilità di disporre di più tempo per fare gli acquisti potrebbe indurre i cittadini a consumare di più, qualora ne abbiano la necessità e la possibilità economica e dato l'aspetto ricreativo che può assumere tale attività. Crédit Suisse, come già menzionato, prevede un aumento delle ore dedicate agli acquisti dell'1,2 per cento rispetto allo scenario di riferimento, a condizione però che tutti i negozi del commercio al minuto ora aperti dalle 8 alle 19 sfruttino interamente la nuova fascia oraria. Le aziende del commercio al minuto possono attendersi un lieve aumento del proprio fatturato. L'impatto sulla crescita rimane difficile da quantificare, ma una liberalizzazione potrebbe avere un effetto moderatamente positivo sull'andamento economico.

I negozi piccoli non potranno comunque approfittare della situazione nella stessa misura dei grandi magazzini. Un prolungamento degli orari di apertura implica un aumento dei costi variabili (risorse a livello di personale, spese di funzionamento). Sul medio e lungo termine questi costi dovrebbero comunque essere compensati da un guadagno in termini di efficienza dato da un migliore sfruttamento delle risorse, come ad esempio un migliore utilizzo del capitale. D'altra parte, i negozi possono sfruttare più a lungo le capacità esistenti a livello di infrastruttura di vendita e dunque ripartire meglio i costi fissi. Saranno dunque innanzitutto i negozi di grandi dimensioni a trarre profitto dall'apertura prolungata in serata e al sabato, perché hanno maggiori possibilità di razionalizzare le risorse. I negozi di dimensioni ridotte, invece, non hanno le stesse possibilità e la stessa flessibilità a livello di organizzazione del lavoro, il che potrebbe accelerare il fenomeno – già in atto – della progressiva scomparsa dei negozi piccoli a favore dei grandi centri commerciali. Questo cambiamento strutturale in conseguenza della liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi è stato rilevato da diversi studi¹³. Se ciò si avverasse, potrebbero sorgere problemi relativi al potere di mercato, con un conseguente aumento dei prezzi. Questa evoluzione potrebbe però essere controbilanciata dal fatto che i chioschi e i negozi di stazioni, aeroporti e stazioni di servizio subirebbero una maggiore concorrenza dei negozi tradizionali, che potrebbe portare a una diminuzione dei prezzi in questo tipo di esercizi commerciali. L'effetto della liberalizzazione degli orari sul fatturato dipende in larga misura dall'ubicazione del negozio (centro città, vie commerciali, stazioni, negozi posti sul tragitto dei pendolari, ecc.) e dal tipo di mercato (di nicchia o di massa).

¹³ Nooteboom B., *op.cit.*; BAKBASEL, 2010, *Coûts, prix et performance: Le commerce de détail suisse en comparaison internationale*, Basilea; Wenzel T., 2010, «*Liberalization of Opening Hours with Free Entry*», *German Economic Review* 11(4), *Verein für Socialpolitik*, p. 511–526.

È importante sottolineare che le aziende familiari sono escluse dal campo di applicazione della LL: il divieto di occupare personale di notte e la domenica non è infatti applicabile a tali aziende se i loro dipendenti sono membri della famiglia secondo quanto definito per legge. I vantaggi di cui beneficiano attualmente i chioschi, i negozi di stazioni, aeroporti e stazioni di servizio rispetto ai negozi tradizionali tenderanno a diminuire in quanto questi ultimi potranno rimanere aperti più a lungo, ma non scompariranno. Talune distorsioni della concorrenza continueranno a sussistere. Certamente i commercianti potranno scegliere se avvalersi o meno del diritto loro accordato di tenere aperto il proprio negozio fino all'orario massimo consentito, ma la loro decisione sarà influenzata anche dalle scelte della concorrenza.

Impiegati del commercio al minuto

Il commercio al minuto rappresenta un settore importante del mercato del lavoro svizzero: nel secondo trimestre del 2014 ha dato impiego a 317 400 persone (tempo parziale e tempo pieno)¹⁴, cifra che corrisponde a circa il 7,6 per cento dell'occupazione in Svizzera. Nel 2013, la durata normale del lavoro dei dipendenti attivi a tempo pieno in questo settore era di 41,8 ore settimanali, cifra che si attestava leggermente al di sopra della media del settore terziario e di tutti i settori in generale (41,7 ore).

La protezione della salute dei lavoratori è garantita dalla LL; la LANeg non modifica in alcun modo il regime vigente. L'articolo 10 capoverso 1 LL considera lavoro diurno (per tutti i settori e senza autorizzazione) il lavoro svolto fra le 6 e le 20. È vero tuttavia che per certi settori, fra cui il commercio al minuto, le normative cantonali di polizia del commercio restringono gli orari ammessi, pur concedendo deroghe per le regioni turistiche o di confine.

Le condizioni di lavoro sono inoltre disciplinate dall'articolo 319 e seguenti del Codice delle obbligazioni¹⁵ (CO), da eventuali CCL (p. es. a livello cantonale o di impresa) e dal contratto di lavoro.

Le conseguenze del prolungamento di orario sulle condizioni di lavoro dipenderanno dal modo in cui il datore di lavoro riorganizzerà l'attività lavorativa: potrà assumere nuovo personale oppure modificare le condizioni lavorative del personale già assunto. In quest'ultimo caso dovrà rispettare alcune limitazioni: così, se prevede di prolungare la durata del lavoro, dovrà fare in modo che essa non superi la durata massima prevista all'articolo 9 LL, che è di 45 o di 50 ore a seconda che il numero dei lavoratori impiegati superi o meno le 50 unità. Inoltre, se è previsto il lavoro su chiamata, il tempo in cui il lavoratore deve restare a disposizione senza lo svolgimento effettivo del lavoro è, se non concordato diversamente, remunerato; inoltre, non sono ammessi i contratti che non prevedono una regolamentazione della durata del lavoro. Infine, se è possibile una modifica del contratto accompagnata da una disdetta (disdetta per modifica), è necessario rispettare determinate condizioni. L'articolo 48 capoverso 1 lettera b LL impone inoltre al datore di lavoro di informare e consultare i lavoratori e la loro rappresentanza sull'organizzazione della durata del lavoro e la pianificazione della griglia oraria. Secondo l'articolo 36 capoverso 1

¹⁴ Ufficio federale di statistica (UST), Statistica dell'impiego STATIM. Il commercio al minuto (fatta eccezione per le automobili e i motocicli) corrisponde alla divisione 47 della nomenclatura generale delle attività economiche NOGA (2008). Questa divisione comprende anche il commercio elettronico.

¹⁵ RS 220

LL, il datore di lavoro, determinando le ore del lavoro e del riposo, deve prestare particolare riguardo ai lavoratori con responsabilità familiari. Le condizioni di lavoro dipenderanno infine dall'esistenza di un CCL, che potrebbe per esempio fissare una durata del lavoro settimanale. Le considerazioni esposte sono già valide attualmente, e sono correlate a un'armonizzazione degli orari che preveda uno standard minimo come previsto nella LANeg solamente se quest'ultima determina una modifica delle condizioni di lavoro da parte del datore di lavoro.

Per quanto riguarda i dipendenti, le opinioni in merito al nuovo dispositivo variano a seconda delle singole situazioni. Gli impiegati del commercio al dettaglio non appoggiano all'unanimità la flessibilizzazione degli orari di apertura. È tuttavia opportuno ricordare che la durata massima del lavoro settimanale fissata dalla legge non cambierà: il prolungamento dell'orario porterà semplicemente alla riorganizzazione delle ore di lavoro. Certi dipendenti del commercio al dettaglio saranno addirittura contenti di poter lavorare il mattino presto o la sera: è il caso degli studenti, che potranno in tal modo coniugare gli studi con un impegno lavorativo concentrato all'inizio o alla fine della giornata. Questa possibilità contribuirà a creare maggiore flessibilità, entro i limiti fissati dalla LL. Beninteso, sarà necessario trovare una soluzione adeguata con i dipendenti che hanno famiglia, soprattutto in considerazione degli orari di apertura delle strutture di accoglienza per l'infanzia. Chi è alla ricerca di un'occupazione nel settore tende a considerare favorevolmente l'introduzione del nuovo dispositivo, nella misura in cui esso dovrebbe portare alla creazione di nuovi impieghi e a nuove possibilità per reinserirsi, perlomeno a tempo parziale, nel mercato del lavoro.

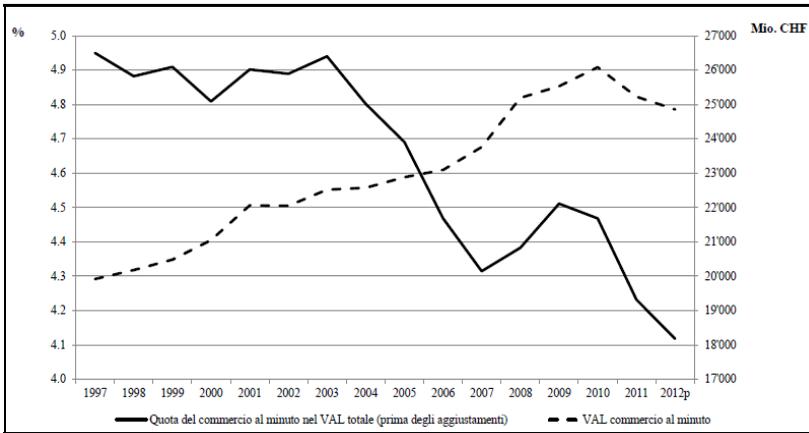
3.3.2 Ripercussioni per l'economia in generale

Situazione del commercio al minuto

Il commercio al minuto, incluso quello elettronico, è un settore importante dell'economia svizzera. Il suo contributo al valore aggiunto lordo (VAL) totale svizzero (prima degli aggiustamenti) ammonta in media al 4,6 per cento circa per il periodo che va dal 1997 al 2012, pur se si nota una diminuzione progressiva (cfr. grafico 1). Il VAL è un indicatore dei risultati economici e, nel caso del commercio al minuto, corrisponde al fatturato dopo detrazione dell'approvvigionamento e dei consumi intermedi (energia, trasporto). Il contributo al VAL è passato dal 4,9 per cento del 1997 al 4,1 per cento circa del 2012 (dati provvisori dell'Ufficio federale di statistica, UST). Il picco registrato nel 2009 è dovuto al fatto che determinati settori, come quello dell'industria, sono stati particolarmente toccati dalla crisi. Di conseguenza, il loro contributo al VAL è diminuito, facendo aumentare la quota del commercio al minuto.

Dal 2010 il VAL del commercio al minuto segna una diminuzione, probabilmente imputabile al fatto che gli acquisti un tempo fatti in Svizzera vengono ora effettuati all'estero. Non bisogna inoltre dimenticare che l'arrivo di nuovi fornitori sul mercato svizzero ha portato a una pressione al ribasso sui prezzi del commercio al minuto.

Valore aggiunto lordo del commercio al minuto, 1997–2012



Fonte: UST

Concorrenza nel commercio al minuto svizzero

La LANeg mira a creare condizioni concorrenziali uniformi per tutti i negozi del commercio al minuto in Svizzera. La normativa proposta autorizza tutti i commercianti ad aprire il proprio esercizio tra le 6 e le 20 in settimana e tra le 6 e le 19 il sabato. L'iscrizione nella legge di uno standard minimo per gli orari di apertura rimane una misura moderata. È importante rilevare che non è fatto alcun obbligo di sfruttare l'intera fascia oraria autorizzata; ogni commerciante può valutare autonomamente i propri bisogni in base alla clientela, alla merce posta in vendita e all'ubicazione del suo esercizio. Come già precisato (cfr. 3.3.1 «Commercianti»), questa libertà è però condizionata dalla possibilità di far fronte ai costi supplementari legati alla riorganizzazione dell'attività lavorativa.

È anche vero che le condizioni concorrenziali non saranno del tutto identiche, dato che la domenica, i giorni festivi cantonali e la vigilia di questi ultimi rimangono esclusi dal campo di applicazione della nuova legge. Inoltre, nei Cantoni che hanno già abolito le normative sugli orari di apertura, i commercianti al minuto continueranno a poter beneficiare di tutta la fascia oraria autorizzata dalla legislazione sul lavoro, che va dalle 6 alle 23. Infine, rimarranno in vigore i regimi speciali di impiego del personale senza autorizzazione previsti dalla LL, come quelli per il personale dei negozi situati nelle stazioni, negli aeroporti e nelle stazioni di servizio. La nuova normativa federale permetterà comunque di livellare le condizioni che reggono la concorrenza.

In Svizzera, i commercianti al minuto devono inoltre far fronte alla concorrenza delle regioni di frontiera, che beneficiano di orari meno restrittivi di quelli in vigore in numerosi Cantoni (cfr. n. 1.4). Questa concorrenza si è acuita a seguito dell'apprezzamento del franco svizzero, che ha portato a un aumento del turismo degli acquisti da parte dei consumatori svizzeri (cfr. «Forza del franco svizzero» qui di seguito).

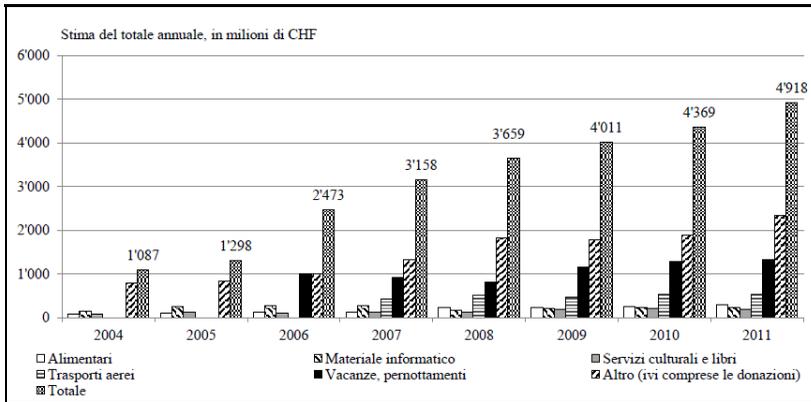
Definire un quadro legislativo uniforme per tutto il settore del commercio al minuto svizzero è una misura appropriata, tanto più che essa rimane entro i limiti definiti dalla LL. L'aumento della produttività dovrebbe determinare un rafforzamento della concorrenza, con ripercussioni positive per tutto il mondo economico, anche se gli effetti della liberalizzazione rimangono difficilmente quantificabili e non è esclusa una diminuzione dei prezzi al consumo. Pur se gli autori non si trovano d'accordo sulla portata dell'aumento della produttività, talune ricerche dimostrano tuttavia che il prolungamento degli orari di apertura determina un aumento dell'offerta, con un conseguente impatto positivo sul valore aggiunto del commercio al minuto e, quindi, sulla crescita economica¹⁶.

È tuttavia probabile che lo sviluppo del commercio elettronico relativizzerà l'importanza degli orari di apertura dei negozi, in particolare per quel che riguarda quei prodotti che già ora vengono in gran parte acquistati su Internet. Nel 2011, sul totale delle spese per il consumo delle economie domestiche svizzere, la percentuale di acquisti o di ordini effettuati su Internet rimaneva modesta (1,5 %) ¹⁷, anche se era in costante crescita. Il 27 per cento circa degli acquisti online riguarda vacanze o pernottamenti (cfr. grafico 2). L'acquisto di libri rappresenta circa il 2,1 per cento del totale degli acquisti online mentre, rispetto agli acquisti totali soltanto per questa categoria, la percentuale effettuata online è del 13 per cento. Per quanto riguarda gli indumenti e le scarpe, gli acquisti online rappresentano all'incirca il 3 per cento delle spese totali delle economie domestiche per questa categoria; per gli alimentari tale quota ammonta all'1,1 per cento. In conclusione, sul totale delle spese effettuate dalle economie domestiche per biglietti aerei, materiale informatico, libri, materiale audiovisivo e fotografico, vacanze e pernottamenti, più del 10 per cento per ogni singola categoria è stato speso per acquisti online. Per tutti gli altri beni e servizi la proporzione di spesa su Internet rimane inferiore. Rispetto al 2010, nel 2011 gli acquisti online delle economie domestiche per tutti i tipi di prodotti sono aumentati tra 0,1 e 0,7 punti percentuali (aumento del 3,2 per il materiale audiovisivo e fotografico). Per quanto riguarda le imprese, nel 2011 il 73 per cento di quelle che usavano Internet si è avvalso del commercio elettronico per gli acquisti, il 33 per cento per la vendita. Nel settore dei servizi queste percentuali ammontano rispettivamente al 73 e al 38 per cento.

¹⁶ Burda M.C., 2000, «Product Market Regulation and Labor Market Outcomes: How Can Deregulation Create Jobs?», *Working Paper No. 230*, CESifo Working Paper Series, Monaco.

¹⁷ Cfr. UST, Indicatori della società dell'informazione, e-commerce delle economie domestiche (solo in tedesco e francese).

Commercio elettronico: spese annue delle economie domestiche su Internet, 2004–2011



Fonte: UST

Forza del franco svizzero

La forza del franco svizzero, principalmente rispetto all'euro, ha un impatto significativo sul comportamento dei consumatori in Svizzera. Secondo due studi dell'istituto Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), le spese effettuate all'estero dagli svizzeri sono passate dagli 8,9 miliardi di franchi del 2012 ai 10 miliardi del 2013¹⁸. Di questi importi, 4,5 miliardi di franchi (2012) e 5 miliardi (2013) sono imputabili al «turismo degli acquisti», mentre il rimanente importo si suddivide fra quanto speso dagli svizzeri durante le vacanze all'estero, i viaggi d'affari, le escursioni e gli acquisti online. Per quanto riguarda le ragioni che nel 2013 hanno spinto i consumatori ad andare a fare acquisti oltreconfine, il 79 per cento degli interrogati dice di essere attratto dai prezzi più vantaggiosi, il 22 per cento dagli orari di apertura meno restrittivi dei negozi francesi, tedeschi, italiani e austriaci. Quello dei prezzi rimane quindi il fattore principale che spinge gli svizzeri a recarsi all'estero per fare acquisti; tuttavia, l'impatto che può generare un orario di apertura più lungo non deve essere sottovalutato e può essere un elemento che, insieme ad altri, permette di combattere il turismo degli acquisti.

Gli adeguamenti proposti sono di natura strutturale e non risolvono il problema del franco forte, che continuerà a costituire una sfida di tutto rilievo per il commercio al minuto svizzero. Tuttavia, la nuova normativa federale dovrebbe migliorare le condizioni quadro per il commercio al minuto in Svizzera e rafforzare la posizione del nostro Paese rispetto alla concorrenza estera. Oltreconfine¹⁹, in un raggio di 20 minuti sono presenti 2300 negozi di alimentari, e il numero sale a 8500 in un raggio di 60 minuti.

¹⁸ GfK, 2014, *Achats à l'étranger en 2013*, e 2013, *Achats à l'étranger 2012*, Hergiswil.

¹⁹ Crédit Suisse, 2013, *Retail Outlook 2013, Fatti e tendenze, Swiss Issues Settori, Economic Research*.

3.4 Ripercussioni per la società

Un prolungamento degli orari di apertura ha un impatto potenzialmente positivo sull'occupazione: integrando un maggior numero di persone in cerca d'impiego e facendo di conseguenza diminuire il numero delle persone disoccupate, la nuova legge federale può portare benefici sul piano sociale.

Il prolungamento degli orari di apertura permette di conciliare meglio la vita lavorativa e quella familiare, in particolare quando i genitori lavorano entrambi. In tal modo, questi ultimi possono recarsi a fare acquisti anche dopo essere andati a prendere i figli all'asilo nido. Questo fattore può favorire un aumento dell'attività professionale da parte delle madri ed è in linea con la nostra iniziativa intesa a combattere la penuria di personale qualificato e a valorizzare il potenziale della manodopera nazionale.

Per i dipendenti del settore, le conseguenze sono di varia natura. La possibilità di lavorare a inizio o a fine giornata costituisce un'opportunità interessante, in termini di guadagni supplementari, per gli studenti che finanziano i loro studi e per le famiglie con prole, dato che nella custodia dei figli può subentrare il coniuge che inizia a lavorare più tardi o che rientra prima a casa. Viceversa, potrebbe risultare più complicato organizzarsi per una famiglia monoparentale, per esempio se gli asili nido chiudono prima dei negozi.

3.5 Ripercussioni per l'ambiente

Un prolungamento degli orari d'apertura dei negozi può avere vari risvolti sul piano ambientale, perlopiù a livello di traffico e, in maniera limitata, di consumo energetico.

Innanzitutto, gli orari prolungati possono generare effetti positivi sull'ambiente limitando il traffico per gli acquisti, e dunque l'inquinamento atmosferico che ne deriva. I consumatori avrebbero la possibilità di distribuire meglio gli acquisti senza doversi affrettare per fare la spesa all'uscita dal lavoro. La simulazione effettuata da Crédit Suisse mostra che una liberalizzazione degli orari permetterebbe una migliore ripartizione degli acquisti sull'arco della giornata²⁰. I pendolari potrebbero ottimizzare gli spostamenti e fermarsi per strada a far compere al mattino presto, o la sera tornando a casa. Inoltre, il fatto di fissare un'unica fascia oraria nazionale permetterebbe di ridimensionare la situazione attuale che vede i consumatori spostarsi da un Cantone all'altro per beneficiare di orari di apertura più lunghi, con un impatto positivo sulla situazione del traffico. I vantaggi sarebbero tangibili soprattutto il sabato, poiché l'orario di chiusura verrebbe posticipato nella maggior parte dei Cantoni. Dal punto di vista del traffico transfrontaliero ci si può attendere una leggera diminuzione dello shopping oltreconfine, il che porterebbe a una parallela diminuzione del traffico e dunque dell'inquinamento. Per fare acquisti mirati all'estero²¹, nel 2013 gli svizzeri hanno percorso in auto 74 chilometri in media, contro i 67 del 2012. Pur essendo i percorsi più brevi, di meno di 26 chilometri, i viaggi più fre-

²⁰ Cfr. nota 10.

²¹ Cfr. studi della GfK, nota 18.

quenti (35 % nel 2012 e nel 2013), quelli di oltre 100 chilometri sono passati dal 17 per cento del 2012 al 22 per cento del 2013.

D'altro canto, un prolungamento degli orari di apertura potrebbe avere un impatto anche in termini di maggiore consumo energetico (principalmente di elettricità), che rimane tuttavia difficile da quantificare. Nel 2013 il consumo di elettricità nel settore del commercio è stato di circa 3,8 terawattora (TWh)²². Il consumo di energia elettrica per l'illuminazione è di circa un TWh all'anno. Orari di apertura prolungati portano a un consumo maggiore, anche se bisogna ricordare che i frigoriferi e i congelatori funzionano 24 ore su 24.

4 Programma di legislatura

Il disegno di legge non è stato annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012²³ sul programma di legislatura 2011–2015, né nel decreto federale del 15 giugno 2012²⁴ sul programma di legislatura 2011–2015. Il motivo è da ricercare nel fatto che la mozione Lombardi ci è stata trasmessa il 17 giugno 2013 e, in conformità all'articolo 122 della legge del 13 dicembre 2002²⁵ sul Parlamento il nostro Consiglio dispone di due anni di tempo per trattare una mozione.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione federale la Confederazione può emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata e, inoltre, provvede alla creazione di uno spazio economico svizzero non discriminante. A tal proposito, si attiene al principio della libertà economica (art. 94 Cost.).

Il commercio al minuto è un'attività economica privata (art. 95 Cost.). La Confederazione è quindi autorizzata a disciplinare gli orari di apertura delle imprese del settore. Il disegno di legge serve inoltre alla realizzazione del mercato interno in quanto contribuisce a eliminare le distorsioni della concorrenza causate dalle differenti normative cantonali che regolano gli orari di apertura. La regolamentazione da parte della Confederazione degli orari di apertura delle aziende del commercio al minuto costituisce una restrizione della libertà economica conforme al diritto fondamentale: è giustificata da un interesse pubblico – la salvaguardia della tranquillità e dell'ordine pubblico – ed è proporzionata.

Avvalendosi della sua competenza di regolamentazione degli orari di apertura dei negozi, la Confederazione rende obsolete le disposizioni cantonali che non rispettano la fascia oraria minima federale. D'altronde, il disegno di legge proposto non è una normativa federale esaustiva, ma si limita a definire uno standard minimo a

²² Ufficio federale dell'energia (UFE), 2014, *Energieverbrauch in der Industrie und im Dienstleistungssektor 2013*, p. 41; non tradotto; UFE, 2014, *Analyse des schweizerischen Energieverbrauchs 2000–2013 nach Verwendungszwecken*, p. 43; non tradotto.

²³ FF **2012** 305

²⁴ FF **2012** 6413

²⁵ RS **171.10**

Tavola sinottica degli orari di apertura dei negozi a livello cantonale

	<i>Cantone</i>	<i>Osservazioni</i>	<i>Impatto della legge federale: estensione?</i>
<i>Nessuna regolamentazione cantonale in materia di orari di apertura dei negozi</i>	AG	Legge abrogata nel 2005	No
	AI		No
	AR	Regolamentazioni a livello comunale	Sì, in alcuni Comuni
	BL	Legge abrogata nel 1997	No
	GL	Legge abrogata nel 2000	No
	GR	Regolamentazioni a livello comunale	Sì, in alcuni Comuni. P. es. Coira: in settimana: no il sabato: +2 ore
	NW		No
	OW		No
	SZ		No
	VD	Regolamentazioni a livello comunale	Sì, in alcuni Comuni. P. es. Losanna: in settimana: +1 ora il sabato: +1 ora
<i>Legge in materia di orari di apertura dei negozi o di tempo di lavoro²⁶.</i>	BE	Dal lunedì al venerdì: 6–20 Sabato: 6–17	In settimana: no Il sabato: +2 ore
	BS	Dal lunedì al venerdì: 6–20 Sabato: 6–18	In settimana: no Il sabato: +1 ora
	FR	Dal lunedì al venerdì: 6–19 Sabato: 6–16	In settimana: +1 ora Il sabato: +3 ore
	GE	Dal lunedì al giovedì: fino alle 19 Venerdì: fino alle 19.30 Sabato: fino alle 18	Lu–gio: +1 ora Ve: +0,30 ora Sabato: +1 ora
	JU	Dal lunedì al venerdì: 6–18.30 Sabato: 6–17	In settimana: +1,30 Il sabato: +2 ore

²⁶ La tavola sinottica presenta gli orari di apertura e chiusura normali previsti dalle leggi cantonali. Non considera le deroghe speciali fissate dai Cantoni e l'apertura notturna o domenicale.

<i>Cantone</i>	<i>Osservazioni</i>	<i>Impatto della legge federale: estensione?</i>
LU	Dal lunedì al venerdì: fino alle 18.30 Sabato: fino alle 16	In settimana: +1,30 Il sabato: +3 ore
NE	Dal lunedì al venerdì: 6–19 Sabato: 6–18	In settimana: +1 ora Il sabato: +1 ora
SG	Dal lunedì al venerdì: 6–19 Sabato: 6–17	In settimana: +1 ora Il sabato: +2 ore
SH	Dal lunedì al venerdì: 5–22 (estate)/6–22 (inverno) Sabato: fino alle 18	In settimana: no Il sabato: +1 ora
SO	Dal lunedì al venerdì: 5–18.30 Sabato: 5–16	In settimana: +1,30 Il sabato: +3 ore
TG	Dal lunedì al sabato: 6–22	No
TI	Dal lunedì al venerdì: fino alle 18.30 Sabato: fino alle 17	In settimana: +1,30 Il sabato: +2 ore
UR	Dal lunedì al venerdì: fino alle 18.30 Sabato: fino alle 17	In settimana: +1,30 Il sabato: +2 ore
VS	Dal lunedì al venerdì: fino alle 18.30 Sabato: fino alle 17	In settimana: +1,30 Il sabato: +2 ore
ZG	Dal lunedì al venerdì: 6–19 Sabato: 6–17	In settimana: +1 ora Il sabato: +2 ore
ZH	Dal lunedì al sabato: nessuna limitazione	No

