

02.422

Iniziativa parlamentare
Orari d'apertura dei negozi nei centri di trasporti pubblici

Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale

del 17 febbraio 2004

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sul lavoro, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale propone di approvare la modifica di legge allegata.

Una minoranza (Rennwald, Daguet, Fässler, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Strahm) chiede di non entrare nel merito.

17 febbraio 2004

In nome della Commissione

Il presidente: Fulvio Pelli

Rapporto

1 **Genesi**

Il 17 aprile 2002 il consigliere nazionale Rolf Hegetschweiler ha presentato un'iniziativa parlamentare (02.422: Orari d'apertura dei negozi nei centri di trasporti pubblici) in cui chiede che i servizi accessori presso le stazioni che fungono da centri di trasporti pubblici siano autorizzati ad impiegare personale tutti i giorni della settimana, inclusa la domenica. L'iniziativa prevedeva la modifica dell'articolo 39 capoverso 2 della legge federale sulle ferrovie (LFerr)¹. Come finora previsto, le prescrizioni cantonali e comunali in materia di orari di apertura e di chiusura non devono applicarsi ai servizi definiti accessori dalle imprese ferroviarie. I servizi accessori delle ferrovie devono invece sottostare alle ulteriori prescrizioni di polizia commerciale, sanitaria ed economica e ai regolamenti che disciplinano il rapporto di lavoro, dichiarati vincolanti dalle autorità competenti. Su proposta della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni, il 29 settembre 2003 il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 87 voti contro 43².

L'iniziativa parlamentare è stata affidata alla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale con l'incarico di elaborare un progetto. Il 26 gennaio 2004 la Commissione ha deciso di adattare la legge sul lavoro piuttosto che la legge sulle ferrovie³. Nella sua seduta del 17 febbraio 2004, ha elaborato un progetto in collaborazione con il Segretariato di Stato dell'economia, l'Ufficio federale dei trasporti, l'Ufficio federale del consumo e la segreteria della Commissione della concorrenza.

La Commissione ha adottato il progetto di legge con 15 voti contro 7 e 1 astensione. La proposta Rennwald di non entrare nel merito (cfr. minoranza Rennwald) e la proposta Gysin Remo, che chiedeva la conclusione di un contratto collettivo di lavoro quale presupposto al lavoro domenicale, sono state respinte, la prima con 18 voti contro 7 e la seconda con 16 voti contro 8. La Commissione ha rinunciato a una procedura di consultazione (art. 147 Cost.) con 15 voti contro 8 e 1 astensione: da un lato, il progetto sancisce nella legge una prassi in corso da anni e, dall'altro, il legislatore è tenuto a legiferare prima della fine del 2004, altrimenti il divieto di lavorare la domenica deciso dal Tribunale federale prenderebbe effetto, comportando la chiusura dei negozi interessati.

2 **Grandi linee del progetto**

2.1 **Considerazioni giuridiche**

Il 22 marzo 2002 il Tribunale federale ha deciso che in molti negozi della stazione centrale di Zurigo e della stazione di Zurigo-Stadelhofen non possono venire impiegati venditori la domenica. Tale decisione ha provvisoriamente posto fine alle discussioni sull'interpretazione dell'articolo 39 LFerr.

1 RS 742.101

2 Boll. Uff. 2003 N 1556

3 RS 822.11

Conformemente all'articolo 39 capoverso 2 LFerr, ai servizi definiti accessori dalle imprese ferroviarie non si applicano le prescrizioni cantonali e comunali in materia di orari di apertura e di chiusura. Dall'entrata in vigore della legge federale sulle ferrovie (LFerr) nel 1957, la questione intesa a stabilire quali negozi nelle stazioni debbano essere considerati servizi accessori è stata oggetto di numerose discussioni e decisioni giudiziarie. Nel 1997, il Tribunale federale ha stabilito diversi criteri restrittivi in relazione all'assortimento e alle dimensioni delle superfici di vendita (cfr. DTF 123 II 317 segg.). Ha categoricamente negato lo statuto di servizi accessori a determinati negozi (di vestiti, scarpe, dischi, informatica, apparecchi elettronici, fotografia nonché di ottici).

In seguito a questa decisione, il 20 marzo 1998 il legislatore ha modificato l'articolo 39 LFerr e statuito che «le imprese ferroviarie sono autorizzate a istituire servizi accessori nelle stazioni e sui treni, purché gli stessi corrispondano alle esigenze degli utenti della ferrovia» (cpv. 1). «Ai servizi definiti accessori dalle imprese ferroviarie non si applicano le prescrizioni cantonali e comunali in materia di orari di apertura e di chiusura. I servizi accessori delle ferrovie soggiacciono invece alle ulteriori prescrizioni di polizia commerciale, sanitaria ed economica e ai regolamenti che disciplinano il rapporto di lavoro, dichiarati vincolanti dalle autorità competenti» (cpv. 2).

Nella decisione del 2002 di cui sopra, il Tribunale federale ha criticato la modifica dell'articolo 39 LFerr decisa nel 1998, ritenendo che la sua portata non fosse chiara poiché il Consiglio degli Stati era partito presumibilmente da premesse inesatte e il Consiglio nazionale vi si era allineato allorquando nessuno sapeva quali potessero essere le conseguenze della nuova formulazione dell'articolo 39 LFerr (cfr. DTF del 22 marzo 2002, pag. 12 segg.).

In queste condizioni, il Tribunale federale ha essenzialmente confermato la prassi restrittiva in materia ribadendola per decidere sulla questione del lavoro domenicale non soggetto ad autorizzazione nelle aziende al servizio dei viaggiatori secondo l'articolo 26 dell'ordinanza 2 concernente la legge sul lavoro (OLL 2)⁴. Ha ammesso una certa flessibilità unicamente in merito alle dimensioni della superficie di vendita dei negozi di alimentari e delle farmacie. In una seconda decisione del 22 marzo 2002, il Tribunale federale ha confermato questa prassi anche per un negozio all'aeroporto di Zurigo-Kloten.

Numerosi negozi nelle stazioni e negli aeroporti sono autorizzati ad aprire la domenica, ma non è loro permesso impiegare personale quello stesso giorno. E questo nonostante nel Cantone interessato, ossia il Cantone di Zurigo, il popolo abbia approvato a due riprese (nel 1998, in occasione della revisione parziale della legge cantonale sugli orari di apertura dei negozi e sui giorni di riposo, e nel 2000, in occasione della revisione totale della suddetta legge) il principio dell'apertura domenicale dei negozi nei centri di trasporti pubblici e, quindi, nei relativi passaggi pedonali commerciali.

La modifica proposta elimina qualsiasi ambiguità e autorizza i punti vendita e le aziende di prestazione di servizi situati nei centri di trasporti pubblici ad occupare personale la domenica, indipendentemente dall'assortimento e dal settore. Tuttavia, non è l'articolo 39 capoverso 2 LFerr a dover essere modificato come proposto inizialmente dall'autore dell'iniziativa; una simile revisione permetterebbe ai servizi

4 RS 822.112

accessori di occupare personale la domenica ma non chiarirebbe la questione relativa alla definizione da parte del Tribunale federale dei servizi accessori e della gamma di prodotti e servizi che possono essere offerti ai viaggiatori. Affinché tutti i negozi situati nelle stazioni siano autorizzati ad aprire la domenica, l'esenzione dall'obbligo d'autorizzazione per il lavoro domenicale deve essere disciplinata nella legge sul lavoro.

2.2 Necessità d'intervento dal punto di vista sociale e di politica dei trasporti

2.2.1 Posizione della maggioranza della Commissione

In questi ultimi anni nelle grandi stazioni sono aumentati i negozi che offrono la possibilità di fare acquisti la domenica; il grande afflusso di clienti ha portato di fatto a una liberalizzazione dell'apertura domenicale dei negozi. Questa situazione è in contraddizione con il divieto di lavorare la domenica sancito dalla legge sul lavoro. L'apertura domenicale degli esercizi commerciali nelle stazioni e negli aeroporti risponde a un'esigenza dei negozi, delle ferrovie, dei Cantoni e soprattutto dei consumatori. In questi ultimi anni, il tragitto di numerosi lavoratori per recarsi al proprio posto di lavoro si è allungato e gli orari di lavoro sono sempre meno regolari. In seguito all'aumento delle famiglie monoparentali e delle coppie con doppio reddito, l'esigenza dei consumatori di poter fare acquisti al di fuori degli orari consueti si è ulteriormente intensificata.

Inoltre, la modifica di legge proposta permetterebbe di mantenere o creare posti di lavoro, soprattutto per gli studenti ma anche per le persone sole con figli a carico, le quali sono maggiormente in grado di delegare i compiti familiari ad altri durante il fine settimana. Secondo un'inchiesta condotta nel 1998, un quarto dei negozi con orari di lavoro prolungati e più flessibili ha creato nuovi posti di lavoro, analogamente a quanto constatato all'estero.⁵

Infine, gli orari d'apertura prolungati attirano clienti tanto numerosi quanto diversi, il che accresce, come dimostrato, la sicurezza nelle stazioni. La promozione dei negozi nei centri di trasporti pubblici è opportuna anche a livello di pianificazione territoriale e di politica ambientale, in quanto le possibilità di acquisto al di fuori degli orari consueti aumentano l'attrattiva dei trasporti pubblici per i pendolari e contribuiscono al finanziamento dei trasporti pubblici grazie agli introiti delle pigioni.

2.2.2 Posizione della minoranza della Commissione

Una minoranza della commissione (*proposta Rennwald di non entrare nel merito*) si oppone alla proposta di revisione dell'articolo 27 della legge sul lavoro. La revisione della legge sul lavoro del 1996 prevedeva già la possibilità per i negozi di occupare personale senza autorizzazione per sei domeniche all'anno. La minoranza ritiene che il popolo svizzero abbia rifiutato tale revisione a causa di questa disposizione,

⁵ Werner Inderbitzin, Martin Hoch, Stefan Wolter: Heures d'ouverture des magasins. Conséquences économiques d'une libéralisation, La Vie économique 8/98, pag. 54, 56.

esprimendo in questo modo l'importanza attribuita alla domenica quale giorno di riposo e la volontà di proteggere la vita familiare. La minoranza rammenta inoltre che negli ultimi anni gli elettori hanno respinto in varie votazioni cantonali la liberalizzazione degli orari d'apertura dei negozi. Anche gli argomenti di natura economica dei promotori dell'iniziativa sono criticati: il prolungamento degli orari d'apertura dei negozi non porta ad un aumento della cifra d'affari, ma la ripartisce su un periodo di lavoro più lungo. Invece di creare nuovi posti di lavoro, il progetto porta ad una redistribuzione dei posti di lavoro a scapito dei piccoli negozi di commercio al dettaglio.

Infine, la minoranza punta il dito contro la mancata considerazione nei confronti del personale di vendita interessato: nel settore della vendita le condizioni di lavoro sono precarie; il lavoro su chiamata è una pratica ampiamente diffusa e i salari sono bassi. Essa si oppone a un indebolimento della protezione dei lavoratori in tale settore in seguito all'impiego di lavoratori la domenica a scapito della vita sociale e familiare. Per evitare questo pericolo, la *minoranza Gysin Remo* chiede che, in caso di approvazione del progetto, l'occupazione di lavoratori la domenica sia subordinata alla conclusione di un contratto collettivo di lavoro che contenga disposizioni sulla retribuzione minima, sull'orario di lavoro e sulle indennità per il lavoro domenicale.

3 Revisione dell'articolo 27 capoverso 1^{ter} della legge sul lavoro del 13 marzo 1964⁶

Il progetto prevede l'aggiunta, nell'articolo 27 della legge sul lavoro, di un capoverso 1^{ter}, il quale recita: «Nei punti di vendita e nelle aziende di prestazione di servizi situati nelle stazioni che, in ragione del grosso traffico viaggiatori, sono centri di trasporto pubblico, nonché negli aeroporti i lavoratori possono essere occupati anche la domenica.»

I negozi situati nelle stazioni che possono occupare personale la domenica senza autorizzazione verranno definiti in funzione della loro posizione geografica e non più, come previsto attualmente dall'articolo 26 capoverso 4 OLL27, in base alle esigenze dei viaggiatori. Il fatto di autorizzare i negozi situati nei centri di trasporti pubblici a occupare personale la domenica indipendentemente dall'assortimento e dal settore contribuirà a chiarire la situazione. Vanno considerate centri di trasporti pubblici soltanto le grandi stazioni con un elevato volume di traffico passeggeri e frequenti coincidenze (Intercity, treni diretti, RX, S-Bahn) e in cui si incontrano viaggiatori tanto numerosi quanto diversi (lavoratori, studenti, turisti, escursionisti, persone che cambiano treno o che fanno una breve sosta). In questo modo si esclude che i negozi situati nelle piccole stazioni possano altresì occupare personale la domenica. Gli aeroporti sono pure menzionati nell'articolo poiché fungono altresì da centri di trasporti pubblici; inoltre, in particolare per quanto riguarda Kloten e Cointrin, la stazione e l'aeroporto sono adiacenti e possono essere difficilmente demarcati.

⁶ RS 822.1

⁷ RS 822.112

Per proteggere i lavoratori occupati in questi negozi bisognerà prevedere, nell'OLL 2, disposizioni speciali corrispondenti a quelle già applicabili, in virtù dell'attuale articolo 26 OLL 2, al personale dei servizi accessori nelle stazioni. Per quanto concerne il lavoro domenicale, si applicherà la seguente regola: occorrerà garantire almeno 12 domeniche libere per anno civile, le quali potranno essere ripartite in maniera irregolare nel corso dell'anno. Nelle settimane in cui si lavora la domenica dovrà essere accordato immediatamente al termine del giorno di riposo di 11 ore un riposo settimanale di 36 ore consecutive. Conformemente alle altre disposizioni della legge sul lavoro, la durata del riposo settimanale sommata a quella del riposo giornaliero ammonta in genere ad almeno 35 ore consecutive.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

La modifica di legge proposta non ha alcuna ripercussione a livello finanziario o di personale né per la Confederazione né per i Cantoni e i Comuni.

4.2 Esecuzione

L'esecuzione è facilitata per le Ispezioni cantonali del lavoro. Attualmente devono procedere al difficile compito di differenziare i servizi accessori delle stazioni dai negozi usuali per effettuare correttamente i loro controlli.

5 Rapporto con il diritto europeo

La Direttiva 93/104/CE del Consiglio, del 23 novembre 1993, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro stabilisce, all'articolo 5, che il periodo di riposo settimanale ammonti almeno a 35 ore (11 ore di riposo giornaliero più 24 ore di riposo settimanale) e comprenda in linea di principio la domenica. È tuttavia possibile derogare a questo principio a condizione che i lavoratori interessati beneficino di un tempo di riposo compensativo equivalente o, nel caso in cui per ragioni obiettive non sia possibile concedere tale periodo compensativo, di un'adeguata protezione. La proposta di revisione della legge sul lavoro è perfettamente compatibile con il diritto europeo in quanto prevede in ogni caso tempi di riposo compensativi.

6 Costituzionalità e legalità

La proposta di revisione comporta la modifica di una disposizione esistente e si basa – come la disposizione che deve sostituire – sulle disposizioni costituzionali citate nel preambolo della legge sul lavoro.