

09.462

Iniziativa parlamentare

**Liberalizzare gli orari di apertura dei negozi situati nelle
stazioni di servizio**

**Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione
dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale**

del 14 febbraio 2011

Compendio

Le stazioni di servizio possono, senza autorizzazione ufficiale, impiegare il loro personale 24 ore su 24 e la domenica per la vendita di carburante e per la gestione di un bar-tavola calda. I negozi delle stazioni servizio devono invece rispettare i regolari orari di lavoro diurni e serali e quelli delle stazioni di servizio situate nelle aree di sosta autostradali e lungo le strade principali con traffico intenso possono tenere aperto fino all'una di notte e la domenica.

La modifica di legge proposta consente ai negozi delle stazioni di servizio situate nelle aree di sosta autostradali e lungo i grandi assi stradali di impiegare senza autorizzazione lavoratori per tutta la notte e tutta la domenica, sempre che detti negozi abbiano un assortimento di merci che soddisfi principalmente i bisogni dei viaggiatori. Venendo meno il presupposto del «traffico intenso», in caso di redditività economica con la nuova normativa aumenta il numero dei negozi delle stazioni di servizio che possono usufruire degli orari di lavoro estesi.

Continueranno a essere soggetti all'obbligo d'autorizzazione per il lavoro notturno e il lavoro domenicale i negozi delle stazioni di servizio che non soddisfano le esigenze in materia di ubicazione o di assortimento delle merci.

Rapporto

1 **Genesi**

Il 12 giugno 2009 il consigliere nazionale Christian Lüscher ha depositato un'iniziativa parlamentare sotto forma di progetto elaborato. L'autore dell'iniziativa chiede che nei negozi delle stazioni di servizio, situati nelle aree di sosta autostradali e lungo i grandi assi stradali e che offrono merci e servizi che soddisfano principalmente i bisogni specifici dei viaggiatori, i lavoratori possono essere impiegati anche la domenica e durante la notte. Propone perciò una relativa modifica della legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (legge sul lavoro, LL)¹. Oggi, così il consigliere nazionale Lüscher motiva la sua iniziativa, è già consentito vendere 24 ore su 24 carburante e prodotti gastronomici quali caffè o panini imbottiti. Gli stessi lavoratori impiegati nella vendita di tali prodotti non possono però vendere nessun altro articolo del negozio tra l'una e le cinque del mattino. Questa restrizione non ha alcun senso. Inoltre, in particolare nelle città, vi è un'esigenza di negozi nelle stazioni di servizio aperti 24 ore su 24.

Riunitasi il 31 agosto 2010, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha deciso, con 18 voti contro 8, di dare seguito all'iniziativa. Nella sua seduta dell'11 novembre 2010, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ha approvato, con 7 voti contro 4 e un'astensione, la decisione della CET-N.

Nella sua seduta del 14 febbraio 2011, la CET-N ha approvato il progetto preliminare con 12 voti contro 6 e ha incaricato la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) di avviare la procedura di consultazione. Una *minoranza* (Rennwald, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Kiener Nellen, Leutenegger Oberholzer, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisyadis) ha respinto il progetto.

2 **Punti essenziali del progetto**

2.1 **Situazione iniziale**

2.1.1 **Diritto vigente**

Di massima, in Svizzera vige il divieto del lavoro notturno e del lavoro domenicale. Conformemente alla legge sul lavoro, non si possono occupare lavoratori tra le ventitre e le sei. Le deroghe sono soggette ad autorizzazione (art. 10 cpv. 1, art. 16 e art. 17 cpv. 1 LL). Lo stesso vale per il lavoro domenicale, ossia l'occupazione di lavoratori tra le 23 del sabato e le 23 della domenica (art. 18 cpv. 1 e art. 19 cpv. 1 LL). Con il consenso degli impiega-

¹ RS 822.11

ti, è possibile spostare indietro o in avanti di un'ora rispettivamente inizio e fine dell'orario di lavoro diurno e serale dell'azienda (art. 10 cpv. 2 LL).

Determinate categorie di aziende possono essere assoggettate, mediante ordinanza, a disposizioni speciali che sostituiscono, totalmente o parzialmente, queste regolamentazioni (art. 27 LL). Conformemente all'ordinanza 2 concernente la legge sul lavoro (OLL 2)², le stazioni di servizio e gli alberghi, i ristoranti e i caffè possono, senza autorizzazione ufficiale, occupare lavoratori anche durante la notte e la domenica (art. 4, art. 23 e art. 46 OLL 2). I negozi delle stazioni di servizio situate nelle aree di sosta autostradali e lungo le strade principali con traffico intenso, che hanno un'offerta di merci o di servizi orientata principalmente ai bisogni specifici dei viaggiatori possono, senza autorizzazione, occupare personale fino all'una di notte e la domenica (art. 26 cpv. 2 e 4 OLL 2). Per tutti gli altri negozi delle stazioni di servizio vale il principio del divieto del lavoro notturno e del lavoro domenicale.

Determinanti per gli orari di apertura effettivi dei negozi delle stazioni di servizio sono inoltre le disposizioni cantonali sugli orari di apertura dei negozi (art. 71 LL).

Normativa vigente degli orari di lavoro dei distributori di benzina e dei negozi delle stazioni di servizio		
Settore	Lavoro notturno	Lavoro domenicale
Stazioni di servizio e alberghi, ristoranti e caffè	consentito	consentito
Negozi delle stazioni di servizio situate nelle aree di sosta autostradali e lungo le strade principali con traffico intenso	consentito fino all'una di notte	consentito
Tutti gli altri negozi delle stazioni di servizio	vietato	vietato

2.1.2 Questioni di delimitazione

Nell'applicare le normative vigenti in materia di diritto del lavoro, rispetto ai negozi delle stazioni di servizio si pongono alcune questioni di delimitazione che in passato hanno più volte portato anche a controversie giuridiche:

1. Stazioni di servizio con negozio e bar-tavola calda

Le stazioni di servizio che gestiscono un negozio e un bar-tavola calda possono occupare personale senza autorizzazione 24 ore su 24 e la domenica per la vendita di carburante o di cibi e bevande già pronti. Per la vendita di tutti gli altri articoli del negozio vige tuttavia il divieto del lavoro notturno e

² RS 822.112

del lavoro domenicale, ovvero un divieto di lavoro notturno a partire dall'una di notte per i negozi delle stazioni di servizio situate nelle aree di sosta autostradali e lungo le strade principali con traffico intenso. Le autorità competenti devono perciò decidere se, per quanto riguarda le merci in vendita nel negozio, si tratta o meno di prodotti di gastronomia. Se così non è, al di fuori degli orari di lavoro che non richiedono alcuna autorizzazione i negozi delle stazioni di servizio in questione devono bloccare l'accesso a una parte della loro superficie di vendita, qualora non vi sia una netta separazione fisica dalla parte adibita a bar-tavola calda.

Nel 2007 varie stazioni di servizio del Cantone di Zurigo hanno presentato richieste alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) affinché le autorizzasse a occupare personale per gestire il negozio anche a partire dall'una di notte, richieste che tuttavia la SECO ha respinto. Nel 2010 il Tribunale federale ha respinto un ricorso delle aziende in questione motivando la propria decisione con il fatto che in base al diritto vigente non era possibile rilasciare un'autorizzazione per il lavoro notturno continuato. Non sussistevano esigenze particolari dei consumatori tali da giustificare un'autorizzazione in tal senso. Le merci al dettaglio quali libri, cartine o prodotti surgelati possono ragionevolmente essere acquistate durante i normali orari di lavoro e di apertura.³

2. Negozi delle stazioni di servizio situate lungo le strade principali con traffico intenso

I negozi delle stazioni di servizio situate lungo le strade principali con traffico intenso possono occupare personale anche fino all'una di notte e la domenica. Spetta alle autorità cantonali decidere se l'ubicazione specifica di un negozio autorizza il lavoro notturno e il lavoro domenicale. I Cantoni hanno un certo margine di manovra per stabilire quali strade vanno considerate «strade principali con traffico intenso».

Nel 2008 varie stazioni di servizio del Cantone di Ginevra hanno presentato ricorso al Tribunale federale dopo che le autorità cantonali avevano vietato a numerosi negozi delle stazioni di servizio di occupare personale la domenica e i giorni festivi. Il Tribunale federale ha sostenuto la decisione cantonale motivando la propria decisione con il fatto che sono considerati negozi delle stazioni di servizio situate «lungo le strade principali con traffico intenso» soltanto le aziende la cui clientela è composta in parte preponderante da viaggiatori. Secondo il Tribunale federale, il traffico pendolare quotidiano o un aumento del volume di traffico tra due località vicine non va considerato traffico intenso ai sensi dell'articolo 26 capoverso 4 dell'ordinanza 2 concernente la legge sul lavoro. Per occupare personale le domeniche e fino all'una di notte non è determinante solamente il volume di traffico, bensì anche il fatto che una strada sia importante per il traffico.⁴

³ DTF 2C_748/2009

⁴ DTF 134 II 265; DTF 2C_206/2008

3. L'assortimento di merci dei negozi delle stazioni di servizio

Al di fuori dell'orario di lavoro diurno e serale dell'azienda, i negozi delle stazioni di servizio che vogliono occupare personale fino all'una di notte e la domenica possono avere soltanto un assortimento di merci orientato principalmente ai bisogni specifici dei viaggiatori. Ne fanno parte cibi, articoli d'igiene, pubblicazioni della stampa scritta e simili. La vendita deve potersi svolgere in modo semplice e rapido e le merci devono potere essere portate da una persona.

A metà del 2010, nella città di Zurigo, la questione riguardante l'assortimento che un negozio di una stazione di servizio può offrire è divenuta di interesse pubblico, dopo che diverse stazioni di servizio sono state multate per avere venduto la domenica merci che secondo le autorità competenti non corrispondevano ai bisogni specifici dei viaggiatori. In particolare è stata contestata l'ampiezza dell'offerta di merci.⁵

2.2 Necessità di legiferare

2.2.1 Argomentazioni della maggioranza

Il vigente divieto del lavoro notturno e del lavoro domenicale costituisce una parte integrante centrale della protezione dei lavoratori ed è, di massima, incontestato. La maggioranza della Commissione ritiene tuttavia che le differenti norme in materia di diritto del lavoro per le stazioni di servizio e gli esercizi del settore della ristorazione, da un lato, e per i negozi delle stazioni di servizio, dall'altro, portino a problemi concreti. È particolarmente assurdo il fatto che le stazioni di servizio, in determinati orari, non possano impiegare il loro personale, che è comunque presente per vendere carburante e prodotti della gastronomia, per la vendita degli altri articoli del negozio, motivo per cui le aziende in questione devono bloccare l'accesso a una parte della loro superficie di vendita.

L'estensione per determinati negozi delle stazioni di servizio dell'esenzione dall'autorizzazione a tutta la notte e alla domenica comporterebbe perciò un notevole sgravio organizzativo per le suddette aziende. Una corrispondente modifica della legge sul lavoro sarebbe auspicabile anche per la clientela e non occorrerebbe neppure impiegare personale supplementare nei casi in cui le stazioni di servizio o i bar-tavole calde delle stazioni di servizio sono serviti già oggi 24 ore su 24 e la domenica.

Inoltre, il diritto vigente consente solamente a un numero limitato di negozi delle stazioni di servizio di occupare senza autorizzazione personale al di

⁵ «*Liberale Lösung für Tankstellen-Shops verlangt*» («Chiesta una soluzione liberale per i negozi delle stazioni di servizio»), *NZZ Online* del 7 settembre 2010; «*Zu viel Kaffee und Katzenfutter: Tankstellenshops in Zürich gebüsst*» («Troppa caffè e mangime per gatti: multati negozi delle stazioni di servizio a Zurigo»), *Tages-Anzeiger* dell'8 settembre 2010 (versione *online*).

fuori dei regolari orari di lavoro diurni e serali. I negozi situati lungo le strade con un elevato volume di traffico che non sono considerate «strade principali con traffico intenso» non possono usufruire di questa possibilità. Proprio nelle zone urbane vi è però la necessità di effettuare taluni acquisti anche al di fuori degli orari di lavoro regolari. È dunque opportuno aumentare il numero di negozi delle stazioni di servizio che possono impiegare personale senza autorizzazione ufficiale anche di notte e la domenica.

Non vi è per contro necessità di legiferare sulla limitazione dell'assortimento di merci. Anche in futuro le stazioni di servizio dovrebbero potere offrire soltanto una gamma di prodotti limitata che soddisfi i bisogni specifici dei viaggiatori.

2.2.2 Argomentazioni della minoranza

La minoranza della Commissione ritiene che il lavoro notturno e il lavoro domenicale debbano rimanere un'eccezione. A suo dire, esso nuocerebbe alle salute e avrebbe ripercussioni negative sulla vita familiare e sociale dei lavoratori. La notte, gli impiegati dei negozi delle stazioni di servizio sarebbero inoltre esposti a rischi maggiori dovuti alla criminalità. Il personale delle stazioni di servizio si trova già ora in condizioni lavorative precarie poiché il settore non conosce in pratica contratti collettivi di lavoro e le retribuzioni sono esigue rispetto al resto del commercio al dettaglio. Questa situazione, tendenzialmente contraria ai lavoratori, non andrebbe ulteriormente promossa allentando il divieto del lavoro notturno e del lavoro domenicale. Altre aziende potrebbero prenderlo come spunto per chiedere a loro volta di estendere gli orari di lavoro legali.

Inoltre, non si può partire dal presupposto che i negozi delle stazioni di servizio usufruirebbero dell'esenzione dal divieto del lavoro notturno e del lavoro domenicale solamente nei casi in cui già oggi si offrono una stazione di servizio o un bar-tavola calda serviti 24 ore su 24. La modifica di legge proposta crea piuttosto un incentivo supplementare a impiegare il personale della stazione di servizio anche la notte e la domenica. Per finire, la minoranza della Commissione fa notare come negli ultimi anni siano fortemente aumentati il lavoro notturno e il lavoro domenicale, una tendenza da non accelerare ulteriormente.

2.3 La modifica di legge proposta

La modifica della legge sul lavoro proposta consente, in determinati negozi delle stazioni di servizio, di impiegare senza autorizzazione lavoratori per tutta la notte e la domenica. Il numero dei negozi delle stazioni di servizio che può usufruire del lavoro notturno e del lavoro domenicale esente da autorizzazione aumenta, venendo meno il presupposto del «forte traffico». Rimane per contro invariata la limitazione riguardo all'assortimento di merci ammesso.

Futura normativa degli orari di lavoro nei distributori di benzina e nei negozi delle stazioni di servizio

Settore	Lavoro notturno	Lavoro domenicale
Stazioni di servizio e alberghi, ristoranti e caffè	consentito	consentito
Negozi delle stazioni di servizio situate nelle aree di sosta autostradali e lungo i grandi assi stradali	consentito	consentito
Tutti gli altri negozi delle stazioni di servizio	vietato	vietato

3 **Commento alla modifica proposta**

Con l'articolo 27 cpv. 1^{quater} della legge sul lavoro (LL)⁶ si stabilisce a livello di legge che in determinati negozi delle stazioni di servizio è consentito impiegare senza autorizzazione lavoratori la domenica e la notte. Per determinare se un'azienda può effettivamente rimanere sì continua tuttavia ad applicare il diritto cantonale sugli orari d'apertura dei negozi.

La normativa proposta contiene i seguenti elementi:

- nei negozi delle stazioni di servizio che soddisfano i presupposti menzionati di seguito, *i lavoratori possono essere impiegati senza autorizzazione la domenica e la notte*. Conformemente all'articolo 26 capoverso 2 OLL 2, già oggi per questo personale vi è un'esenzione dall'autorizzazione per tutta la domenica; per la notte, l'esenzione dall'autorizzazione attualmente vale fino all'una (cfr. n. 2.1.1). Scopo della nuova normativa è di *estenderla a tutta la notte*;
- la disposizione contempla i *negozi delle stazioni di servizio situate nelle aree di sosta autostradali e lungo i grandi assi stradali*. La nozione di «aree di sosta autostradali» coincide con l'attuale espressione nell'articolo 26 capoverso 4 OLL 2.⁷ Sarà come finora la legislazione federale in materia di strade nazionali⁸ a stabilire che cosa va considerato area di servizio. Nuova è invece la nozione di «grandi assi stradali». L'attuale normativa parla di «strade principali con traffico intenso». La prassi dell'amministrazione e dei

⁶ RS 822.11

⁷ RS 822.112

⁸ Nell'allegato al decreto federale concernente la rete delle strade nazionali (RS 725.113.11) sono elencate le strade nazionali. L'art. 6 dell'ordinanza sulle strade nazionali (OSN; RS 725.111) contiene una normativa sulle aree di servizio. Vanno distinte da queste ultime le aree di sosta di cui all'art. 7 OSN.

tribunali ha reso concreto che cosa si intende con questa locuzione. La nozione di strade principali con traffico intenso si applica alle grosse arterie di traffico che collegano località di dimensioni importanti, Cantoni o Stati e sulle quali si snoda buon parte della circolazione, ossia del traffico che percorre grandi distanze. Né il traffico pendolare quotidiano fra località vicine né il traffico locale sono invece parte integrante essenziale del traffico ai sensi di tale nozione.⁹ Anche il nuovo articolo 27 capoverso 1^{quater} LL si riferisce in sostanza unicamente alle aziende situate lungo strade molto trafficate. Non menzionando il traffico intenso, la nuova formulazione è tuttavia più aperta rispetto alla disposizione che si trovava sinora nell'OLL 2. In futuro ci si dovrà basare di più sul semplice volume di traffico che non sull'importanza di una strada per il traffico. Se ne può dedurre che, in caso di redditività economica, aumenterà il numero dei negozi delle stazioni di servizio che rientrano nella normativa derogatoria inerente alla legge sul lavoro. Si dovrà tuttavia concretizzare la nozione indefinita di «grandi assi stradali» nella relativa ordinanza del Consiglio federale o nella prassi dell'amministrazione e dei tribunali, tanto più che questa espressione non è stata finora utilizzata nella legislazione federale.

- I negozi delle stazioni di servizio devono avere un'offerta di merci e servizi che *soddisfi principalmente i bisogni specifici dei viaggiatori*. Valgono così i principi già vigenti. L'offerta principale di un negozio di una stazione di servizio deve dunque soddisfare un fabbisogno di base dei viaggiatori (cibi, articoli d'igiene, pubblicazioni della stampa scritta e simili) e non può contemplare un assortimento completo. Le merci possono essere vendute soltanto in volumi e quantità maneggevoli che possono essere trasportati da una persona. Inoltre, la vendita deve potersi svolgere in modo semplice e rapido (acquisto «di passaggio»)¹⁰ Poiché i negozi delle stazioni di servizio possono proporre solamente un assortimento limitato, deve rimanere in vigore una limitazione della superficie di vendita. L'attuale prassi prevede che essa sia di 120 m² al massimo.

⁹ Cfr. le indicazioni della SECO relative all'art. 26 OLL 2; DTF 134 II 265 E. 5.

¹⁰ Per i dettagli confronta la lista di controllo della SECO per il lavoro domenicale nei negozi delle stazioni di servizio. Questa lista di controllo è applicabile per analogia anche al lavoro notturno ed è consultabile sul sito Internet della SECO <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00009/00027/02073/index.html?lang=it>).

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 per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni.

4.2 Idoneità all'attuazione

Attualmente, in presenza di un concetto «*shop-in-shop*» (negozio nel negozio), gli ispettorati cantonali del lavoro devono differenziare fra negozio di una stazione di servizio (che può, senza richiedere alcuna autorizzazione, occupare lavoratori soltanto fino all'una di notte) e bar-tavola calda (che può, senza richiedere alcuna autorizzazione, occupare lavoratori per tutta la notte) per effettuare correttamente i loro controlli. Questa delimitazione, spesso difficile, viene meno con la modifica di legge proposta. In questo settore l'attuazione verrà dunque facilitata per gli ispettorati cantonali del lavoro.

Per contro, a causa dell'introduzione della nuova e relativamente indefinita nozione di «grandi assi stradali», bisognerà dapprima sviluppare una prassi attuativa uniforme sulla questione.

Le questioni di delimitazione inerenti all'assortimento consentito rimarranno valide.

5 Rapporto con il diritto europeo

Per l'organizzazione dell'orario di lavoro, nell'Unione Europea sono determinanti le disposizioni della Direttiva 93/104/CE¹¹. La proposta di revisione della legge sul lavoro è compatibile con questa direttiva.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità e legalità

La proposta di revisione comporta la modifica di una disposizione esistente e, come la disposizione che deve sostituire, si basa sulle disposizioni costituzionali citate nell'ingresso della legge sul lavoro.

¹¹ GU L 307 del 13/12/1993 pagg. 0018–0024.