



23.325

**Iniziativa cantonale**  
**Flessibilizzazione temporanea degli orari di apertura dei negozi**  
**Rapporto esplicativo della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati**

del 30 giugno 2025

---

## **Compendio**

***Per tenere conto delle mutate esigenze di acquisto e della concorrenza esercitata dai negozi online, il presente progetto prevede che nel commercio al minuto il lavoro domenicale sia consentito fino a un massimo di 12 giorni all'anno, fermo restando che, entro questi limiti, i Cantoni restano liberi di decidere per quante e quali domeniche autorizzarlo.***

### ***Situazione iniziale***

*In Svizzera le esigenze di acquisto nel commercio al minuto si sono modificate, in quanto la flessibilità degli orari è divenuta sempre più importante. Questa situazione avvantaggia in particolare il commercio online: i negozi fisici non sono infatti in grado di rispondere a queste esigenze, il che li pone in una posizione di svantaggio competitivo. Non è certo d'aiuto il fatto che i Cantoni possono indicare al massimo quattro domeniche all'anno in cui i lavoratori dei negozi al minuto possono essere impiegati senza autorizzazione.*

### ***Contenuto del progetto***

*Il progetto prevede di modificare la legge sul lavoro portando tale soglia da 4 a 12 domeniche all'anno, il che permette di ridurre lo svantaggio competitivo sofferto dai negozi al minuto tradizionali rispetto al commercio online e ai negozi nei quali già oggi è consentito lavorare di domenica, ad esempio nelle regioni turistiche o all'interno di stazioni e aeroporti. In tal modo si valorizza inoltre l'esperienza dello shopping quale attività del tempo libero combinata con altre offerte.*

*La nuova disposizione lascia comunque ai Cantoni la libertà di stabilire in base alle loro esigenze e consuetudini, entro i predetti limiti, il numero di domeniche in cui è consentita l'apertura dei negozi. Non viene inoltre limitata in alcun modo la sovranità cantonale in materia di orari di apertura dei negozi.*

*Una minoranza respinge la modifica in quanto, a suo avviso, la domenica dovrebbe continuare a essere utilizzata dai lavoratori principalmente per riposarsi. Tale minoranza propone in subordine di consentire l'apertura dei negozi per più di quattro domeniche soltanto se, a livello nazionale o cantonale, si applica un contratto collettivo di lavoro avente carattere obbligatorio generale.*

---

# Rapporto

## 1 **Genesi**

La presente iniziativa, depositata dal Cantone di Zurigo il 12 dicembre 2023, chiede di portare da quattro a dodici il numero di domeniche in un anno in cui è consentita l'apertura dei negozi. Il 21 ottobre 2024, dopo aver sentito rappresentanti del Cantone, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati ha deciso di dare seguito all'iniziativa con 10 voti contro 2. In questa occasione la Commissione ha appreso che il testo dell'iniziativa cantonale era stato modificato in corso d'opera dal Gran Consiglio del Cantone di Zurigo, senza però che il titolo fosse adeguato di conseguenza; per questo motivo nel titolo si fa esplicito riferimento al carattere temporaneo della flessibilizzazione mentre nel testo non se ne fa menzione.

Con 15 voti contro 9 e 1 astensione, il 21 gennaio 2025 la commissione omologa del Consiglio nazionale ha aderito alla suddetta decisione di dare seguito all'iniziativa. La Commissione del Consiglio degli Stati è stata quindi incaricata di elaborare un progetto di legge. Nel redigere il progetto, la Commissione era libera di determinare le modalità di attuazione dell'iniziativa cantonale e non era vincolata né dal tenore né dal titolo dell'iniziativa. Il 30 giugno 2025 la Commissione ha adottato il progetto preliminare nella votazione sul complesso con 9 voti contro 2, decidendo di avviare la relativa procedura di consultazione.

## 2 **Situazione iniziale**

### 2.1 **Necessità di agire e obiettivi**

In Svizzera il commercio al minuto si trova ad affrontare notevoli sfide strutturali: la concorrenza esercitata dal commercio online e il turismo degli acquisti, favorito dall'evoluzione dei tassi di cambio, stanno esercitando una pressione sempre più forte su tutto il settore. Le restrizioni imposte ai negozi fisici durante la pandemia hanno inoltre accentuato questa tendenza. Sebbene nel frattempo l'economia si sia ripresa, è evidente come tali misure non abbiano avuto effetti solo temporanei sulle abitudini di acquisto delle persone. Negli ultimi anni e negli ultimi decenni è aumentato il bisogno dei consumatori di fare acquisti con tempistiche più flessibili, in particolare anche alla domenica. Lo conferma l'elevata affluenza nei punti vendita aperti di domenica, poiché situati vicino a punti di snodo del traffico come stazioni e aeroporti.

Questa situazione obbliga quindi i tradizionali negozi al minuto a ripensare la propria offerta, trasformando sempre più lo shopping nei negozi fisici in un modo piacevole di passare il tempo libero che non serve più solo a soddisfare i bisogni primari. L'esperienza di acquisto e la consulenza sono così poste vieppiù in primo piano e sono spesso abbinate a offerte gastronomiche e culturali. Ciò concorre a rilanciare i centri cittadini, dove il commercio al minuto e le altre offerte possono valorizzarsi a vicenda, aumentando così i consumi e dunque la performance economica, e garantendo preziosi posti di lavoro nel settore. Perché tutto questo sia possibile, però, i negozi devono poter

impiegare il proprio personale quando i consumatori hanno del tempo libero, quindi anche alla domenica.

Per i suddetti motivi la Commissione ritiene che rafforzare il collaudato strumento dell'apertura domenicale dei negozi potrebbe avere notevoli vantaggi. Il quadro giuridico attuale, però, non lo consente: l'articolo 18 della legge del 13 marzo 1964<sup>1</sup> sul lavoro (LL) stabilisce infatti che è vietato lavorare di domenica. Sono previste deroghe solo nel caso in cui il lavoro domenicale sia indispensabile per motivi tecnici o economici oppure ne venga provato l'urgente bisogno. Nel commercio al minuto, dunque, le eccezioni più frequenti riguardano ad esempio le regioni turistiche, i negozi all'interno di stazioni e aeroporti o i negozi di fiori (cfr. ordinanza 2 del 10 maggio 2000<sup>2</sup> concernente la legge sul lavoro, OLL 2).

Le aziende del commercio al minuto che non rientrano nelle numerose categorie per cui sono previste deroghe sono svantaggiate perché dispongono solo della possibilità offerta dall'articolo 19 capoverso 6 LL, vale a dire aprire il negozio nelle quattro domeniche al massimo all'anno indicate dal Cantone. Quest'ultimo può stabilire che tali domeniche siano le stesse per tutto il territorio cantonale o scegliere domeniche differenti in aree diverse per tenere conto delle differenze tra le varie regioni. La scelta delle domeniche può anche essere delegata ai Comuni, ma non ai negozi stessi.

La Commissione ritiene che occorra porre rimedio a questa disparità di trattamento tra le aziende locali di commercio al minuto e allo svantaggio competitivo di queste rispetto ai negozi online, in cui è possibile acquistare 24 ore su 24. Estendendo il lavoro domenicale si concorrerebbe a ridurre queste ingiustificate disuguaglianze. La Commissione è inoltre dell'avviso che queste sfide non siano temporanee ma di natura strutturale. A dispetto del titolo dell'iniziativa cantonale, è quindi necessario che la soluzione scelta non sia limitata nel tempo.

## 2.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Insieme alla presente iniziativa cantonale, la Commissione ha discusso anche la mozione 22.4331 «Legislazione sul lavoro. Autorizzare l'apertura domenicale dei negozi di prossimità», accolta dal Consiglio nazionale il 12 marzo 2024. La mozione chiede di consentire l'apertura domenicale dei «negozi di prossimità» che impiegano un numero limitato di dipendenti e hanno un assortimento di prodotti simile a quello di un alimentari. La Commissione ha respinto la mozione con 6 voti contro 4 e 2 astensioni, preferendole la presente iniziativa cantonale. A suo giudizio, la mozione comporta infatti varie incertezze dal punto di vista giuridico. Il termine «negozi di prossimità» lascia un ampio margine d'interpretazione e non permette di distinguere in modo chiaro tali negozi dagli altri negozi che effettuano vendita al minuto. Il 17 marzo 2025 il Consiglio degli Stati ha aderito alla proposta della Commissione e ha respinto la mozione, che è quindi stata liquidata.

Il 23 novembre 2023 il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) aveva inoltre proposto una revisione dell'OLL 2<sup>3</sup> che prevedeva di

<sup>1</sup> RS 822.11

<sup>2</sup> RS 822.112

<sup>3</sup> [https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/77/cons\\_1](https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/77/cons_1)

autorizzare il lavoro domenicale nei negozi al minuto dei distretti turistici urbani. La Commissione prende atto che questa proposta ha destato reazioni estremamente controverse in sede di consultazione, tant'è che il 26 febbraio 2025 il capo del DEFR ha deciso di abbandonare definitivamente tale revisione, facendo peraltro riferimento anche alla presente iniziativa cantonale.

Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che innalzare il numero delle domeniche in cui è consentita l'apertura dei negozi senza autorizzazione secondo l'articolo 19 capoverso 6 LL sia la soluzione ottimale per tenere conto delle mutate esigenze dei consumatori e del settore. Come proposto nel testo dell'iniziativa cantonale, la Commissione prevede di portare il numero di domeniche da quattro a dodici.

La Commissione ritiene che questa modifica rappresenti una moderata flessibilizzazione e ne sottolinea il carattere federalista: i Cantoni restano infatti liberi di scegliere se e in che misura sfruttare questa possibilità. La Confederazione si limita a creare le condizioni quadro. I Cantoni hanno del resto fatto uso di questa libertà anche nel quadro della normativa vigente: alcuni hanno sfruttato appieno il margine di manovra a loro disposizione, consentendo l'impiego del personale dei negozi al minuto senza autorizzazione per quattro domeniche o giorni festivi, altri Cantoni hanno optato per due o tre domeniche e altri ancora hanno deciso di rinunciare. La modifica consente dunque a ogni Cantone di individuare la soluzione più congeniale alla sua situazione e di garantire anche la partecipazione democratica a questo processo.

La Commissione tiene inoltre a sottolineare che questa soluzione non pregiudica in alcun modo la sovranità cantonale in materia di orari di apertura dei negozi. La norma proposta riguarda esclusivamente il diritto del lavoro e andrebbe a regolamentare le condizioni che devono essere rispettate affinché i lavoratori possano essere impiegati alla domenica. L'iniziativa cantonale non riguarda gli orari di apertura dei negozi, che continueranno a essere disciplinati dai Cantoni. La proposta non riguarda neppure le altre disposizioni della LL sul lavoro domenicale, concernenti ad esempio i supplementi e il diritto a domeniche libere e a riposi compensativi, e garantisce pertanto che il livello di protezione dei lavoratori rimanga invariato.

### **2.3 Proposte di minoranza**

Una minoranza della Commissione respinge la presente modifica alla LL per questioni di principio e chiede di non entrare in materia. Tale minoranza sottolinea il significato della domenica come giorno di riposo collettivo, in particolare per i lavoratori e le loro famiglie. A suo avviso la domenica libera rafforza la coesione sociale e non dovrebbe essere utilizzata per incrementare i consumi. Questa minoranza sostiene inoltre che un'ampia fetta della popolazione non dispone delle risorse necessarie per fare acquisti per puro divertimento nel tempo libero, e che le spese legate ai consumi dipendono innanzitutto dal potere di acquisto e non dai giorni in cui i negozi sono aperti. Reputa quindi che una modifica della legge non porterà a un aumento dei consumi e avrà oltretutto ricadute negative per i dipendenti occupati nel commercio al minuto, che si vedranno costretti a lavorare più spesso di domenica.

La minoranza chiede inoltre che l'aumento delle domeniche in cui è possibile impiegare personale nel commercio al minuto sia subordinato a una condizione: i Cantoni possono superare il limite di quattro domeniche previsto dal diritto vigente solo se, a

livello federale o cantonale, si applica un contratto collettivo di lavoro dichiarato di carattere obbligatorio generale. Tale proposta è volta a garantire che l'aumento del numero di domeniche in cui i negozi sono aperti non riduca le tutele dei lavoratori. In questo modo, inoltre, si rafforzerebbe il collaudato principio del partenariato sociale. La minoranza sottolinea come questa proposta garantirebbe comunque ai Cantoni la massima libertà nell'attuare il vigente articolo 19 capoverso 6 LL. I Cantoni, infatti, avrebbero comunque la possibilità di esigere un contratto collettivo di lavoro di carattere obbligatorio generale anche se i negozi rimanessero aperti solo quattro domeniche o meno, così come attualmente previsto, ad esempio, dalla legge sugli orari d'apertura dei negozi<sup>4</sup> del Cantone di Ginevra (cfr. art. 18A). Il contratto collettivo di lavoro dichiarato di carattere obbligatorio generale diverrebbe un requisito obbligatorio secondo la LL soltanto nel caso in cui un Cantone intenda superare la soglia delle quattro domeniche. Se è soddisfatta questa condizione, l'autorità cantonale potrà fissare 8 domeniche supplementari, arrivando così in totale a 12, nelle quali sarebbe consentito l'impiego dei lavoratori senza autorizzazione.

### 3 Punti essenziali del progetto

Il progetto prevede di aumentare il numero di domeniche in cui i Cantoni, conformemente all'articolo 19 capoverso 6 LL, possono consentire di occupare i lavoratori nei negozi senza autorizzazione. Tale numero è portato da quattro a dodici domeniche al massimo per anno civile.

Nonostante il titolo dell'iniziativa cantonale da cui scaturisce il presente progetto, questo non riguarda tanto gli orari di apertura dei negozi, quanto piuttosto il lavoro domenicale senza autorizzazione, tema disciplinato in modo uniforme su tutto il territorio svizzero dalla legge sul lavoro. La disciplina degli orari di apertura dei negozi è invece di competenza dei Cantoni: le disposizioni in materia rientrano nel diritto di polizia e variano da Cantone a Cantone.

Nel titolo si fa inoltre riferimento al carattere temporaneo delle misure, in quanto questa richiesta inizialmente era stata avanzata per compensare le minori entrate derivanti dalla pandemia di COVID-19. Sebbene la situazione si sia normalizzata, tale richiesta è tuttora giustificata: è quindi opportuno che l'attuazione abbia carattere permanente.

### 4 Commento all'articolo

Il progetto prevede la seguente modifica dell'articolo 19 capoverso 6 LL:

*I Cantoni possono fissare al massimo ~~quattro~~ dodici domeniche all'anno durante le quali i lavoratori possono essere occupati nei negozi senza autorizzazione.*

<sup>4</sup> Loi sur les heures d'ouverture des magasins; rsGE I 1 05.

## **4.1 Lavoro domenicale senza autorizzazione**

Secondo l'articolo 18 LL è in linea di principio vietato occupare i lavoratori alla domenica. Possono tuttavia essere autorizzate delle deroghe se sussistono dei motivi (art. 19 cpv. 1 LL). In particolare, il lavoro domenicale regolare o periodico è autorizzato se è indispensabile per motivi tecnici o economici (art. 19 cpv. 2 LL). Inoltre, il lavoro domenicale temporaneo è autorizzato se ne è provato l'urgente bisogno (art. 19 cpv. 3 LL). Queste disposizioni non si applicano tuttavia alle aziende assoggettate alle disposizioni speciali della OLL 2 (cfr. art. 27 LL): tali aziende possono infatti ricorrere al lavoro domenicale senza autorizzazione.

Secondo il presente progetto, i Cantoni possono consentire alle aziende del commercio al minuto di impiegare il proprio personale fino a 12 domeniche all'anno senza dover chiedere un'autorizzazione o dimostrare che vi sono motivi tecnici o economici o un urgente bisogno in base all'articolo 19 capoverso 2 o 3 LL.

Anche in questi casi è tuttavia indispensabile che il lavoratore abbia dato il suo consenso al lavoro domenicale (art. 19 cpv. 5 LL). Quest'ultimo deve inoltre essere compensato conformemente all'articolo 20 LL, secondo cui il lavoro domenicale di una durata massima di cinque ore deve essere compensato con altrettante ore di tempo libero e, nel caso in cui le ore lavorate siano di più, nella settimana in corso o in quella successiva deve essere riconosciuto un giorno di riposo di 35 ore totali. Al lavoratore va accordato un supplemento salariale del 50 per cento soltanto nel caso in cui sia chiamato a lavorare più di sei domeniche all'anno (art. 19 cpv. 3 LL e art. 32a cpv. 1 dell'ordinanza 1 concernente la legge sul lavoro<sup>5</sup>). Al lavoratore occupato di domenica con una frequenza maggiore non è dovuto alcun supplemento secondo la LL.

## **4.2 Domeniche consecutive**

L'articolo 20 LL stabilisce che il giorno settimanale di riposo deve cadere in domenica almeno una volta ogni due settimane. Questa disposizione è volta a tutelare i lavoratori, ai quali in questo modo vengono riconosciute almeno due domeniche libere ogni quattro settimane.

L'articolo 20 LL non impedisce tuttavia all'azienda di tenere aperti i negozi per più domeniche consecutive senza autorizzazione. Questa disposizione stabilisce soltanto che non si possano impiegare gli stessi lavoratori per più domeniche consecutive. La libertà dei Cantoni di determinare le domeniche di apertura senza autorizzazione non è dunque limitata.

## **4.3 Autorizzazione dei Cantoni**

L'articolo 19 capoverso 6 LL stabilisce che i Cantoni possono prevedere il lavoro domenicale senza autorizzazione. Non si tratta quindi di un obbligo: spetta al Cantone decidere se è consentito lavorare all'interno di negozi al minuto senza autorizzazione e, in caso affermativo, in quante di queste 12 domeniche al massimo. I Cantoni pos-

sono stabilire anche ulteriori condizioni, ad esempio limitando il campo di applicazione a taluni negozi o stabilendo in che modo deve essere compensato il lavoro domenicale.

Il Cantone può prescrivere che queste domeniche di apertura dei negozi senza autorizzazione siano le stesse per tutto il territorio cantonale o scegliere domeniche diverse in aree diverse per tenere conto delle differenze regionali. Il Cantone può anche decidere di delegare ai Comuni la scelta delle domeniche, ma non può delegarla ai negozi. Già oggi in alcuni Cantoni l'attuazione concreta viene decisa in collaborazione con le parti sociali.

#### **4.4 Aziende interessate**

La disposizione specifica che il lavoro domenicale senza autorizzazione si applica soltanto ai negozi. Le imprese che forniscono servizi, come i parrucchieri o le banche, non rientrano quindi nel campo d'applicazione di questa norma.

Sono considerati negozi le aziende del commercio al minuto che vendono i loro prodotti direttamente ai consumatori finali. Nel caso concreto spetta all'autorità cantonale di esecuzione decidere se un'azienda rientri in tale definizione.

Non sono invece interessate dalla suddetta disposizione le aziende alle quali si applica una disposizione speciale dell'OLL 2 e che sono comunque esonerate dall'obbligo di autorizzazione per il lavoro domenicale (p. es. negozi nelle stazioni di servizio sulle strade maggiormente trafficate o punti vendita delle panetterie). Nella maggior parte dei casi le disposizioni derogatorie dell'OLL 2 ammettono inoltre una maggiore flessibilità per quanto riguarda la scelta delle domeniche libere dei lavoratori (l'art. 12 OLL 2 è più flessibile rispetto all'art. 20 LL).

#### **4.5 La definizione degli orari di apertura dei negozi resta di esclusiva competenza dei Cantoni**

La definizione degli orari di apertura dei negozi continua a spettare esclusivamente ai Cantoni e tale competenza non viene in alcun modo toccata. Se la legge cantonale in materia di orari di apertura dei negozi non consente l'apertura domenicale, neppure i dipendenti potranno essere impiegati di domenica.

### **5 Ripercussioni**

#### **5.1 Ripercussioni per Confederazione, Cantoni e Comuni**

Questa disposizione facilita l'esecuzione in quanto né gli ispettorati del lavoro cantonali né la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) dovranno verificare caso per caso se sono o meno soddisfatte le condizioni per il rilascio di un'autorizzazione per il lavoro domenicale. La norma stabilisce limiti chiari e applicabili al lavoro domenicale nei negozi e garantisce dunque la parità di trattamento di tutte le parti interessate nel rispettivo Cantone.

## **5.2 Ripercussioni su datori di lavoro e lavoratori**

Nel rispetto delle norme vigenti nel Cantone, il progetto consente ai negozi di impiegare più spesso il proprio personale di domenica, senza però che questo abbia ripercussioni finanziarie o personali eccessive sul datore di lavoro o il lavoratore.

## **5.3 Altre ripercussioni**

Il progetto di legge non ha altre ripercussioni.

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità**

La presente modifica alla LL scaturisce da un'iniziativa cantonale. L'aumento del numero di domeniche in cui è consentita l'apertura senza autorizzazione deriva dal crescente bisogno della popolazione di fare acquisti anche di domenica. La modifica mira inoltre a rivitalizzare i centri urbani e a ridurre almeno in parte le disparità di trattamento tra città e zone turistiche, dove il lavoro domenicale è consentito durante la stagione.

L'articolo 110 Cost. costituisce la base per la protezione dei lavoratori. Il presente progetto consente alle aziende di commercio al minuto, nel rispetto della normativa cantonale vigente, di impiegare più spesso personale di domenica. I lavoratori sono sufficientemente tutelati dalle vigenti norme della LL. Il lavoro domenicale è ad esempio permesso solo con il consenso del lavoratore (art. 19 cpv. 5 LL). Restano peraltro invariate le disposizioni relative a una domenica libera ogni due settimane e al riposo compensativo (art. 20 LL). A chi lavora fino a 6 domeniche all'anno è infine riconosciuto un supplemento salariale del 50 per cento (art. 19 cpv. 3 LL).

### **6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

La direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro non si applica alla Svizzera. Tale direttiva stabilisce (si veda il considerando 5 del preambolo) che tutti i lavoratori devono avere periodi di riposo adeguati espressi in unità di tempo (giorni, ore e frazioni d'ora). La prevista revisione della legge sul lavoro è conforme quindi al diritto europeo, poiché le disposizioni generali della legge sul lavoro prevedono siffatti periodi di riposo compensativo.

### **6.3 Forma dell'atto**

Le modifiche consistono in una revisione parziale della LL e sottostanno a referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 Cost.