
Rapporto sulla consultazione sulla nuova legge sugli esercizi alberghieri e della ristorazione (LEAR)

Rapporto in favore del Consiglio di Stato

Polizia cantonale

Bellinzona, 8 marzo 2023



Indice

1. Procedura di consultazione	2
2. Principali tematiche emerse dalla procedura di consultazione	3
3. Conclusioni	6

I. Procedura di consultazione

L'impostazione di questa revisione totale della vigente legge è stata sottoposta dal Dipartimento delle istituzioni ad un'ampia e qualificata procedura di consultazione. Si tiene a precisare come tutte le proposte e i suggerimenti pervenuti in tale occasione sono stati attentamente analizzati e valutati. Nel limite del possibile si è cercato di implementare quelle proposte che sono state reputate maggiormente idonee al perseguimento dello scopo della presente modifica legislativa. Diverse proposte ricevute, pur avendo richiamato l'attenzione del Consiglio di Stato in quanto ritenute altrettanto valide, non rientrano nelle modifiche approvate da quest'ultimo e verranno quindi ulteriormente approfondite e, se del caso, introdotte in futuro.

La documentazione relativa alla consultazione comprendeva il disegno di legge con allegato il relativo messaggio governativo e la bozza di regolamento.

Gli enti e associazioni interpellati sono stati i seguenti:

- Municipi del Cantone;
- Associazione dei comuni ticinesi;
- Associazione ticinese dei tecnici comunali;
- Associazione polizie comunali ticinesi;
- Gastro Ticino;
- Hotelleriesuisse Ticino;
- Agenzia Turistica Ticinese SA;
- Ente Regionale per lo sviluppo del Bellinzonese e Valli;
- Ente Regionale per lo sviluppo del Luganese;
- Ente Regionale per lo sviluppo del Locarnese e Vallemaggia;
- Ente Regionale per lo sviluppo del Mendrisiotto e Basso Ceresio;
- Partiti politici rappresentati in Gran Consiglio;
- Dipartimento della sanità e della socialità;
- Dipartimento delle finanze e dell'economia;
- Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport;
- Tribunale cantonale amministrativo.

Tabella: Riassunto generale della consultazione per la nuova LEAR

Totale destinatari consultazione	129	100%
Totale risposte	62	%
Comuni totali	44	41.5%
Altri Dipartimenti	3	100%
Associazioni di categoria	5	62.5%
Associazione dei Comuni Ticinesi	1	100%
Associazione polizie comunali ticinesi	1	100%
Partiti politici	1	11.1%
Istituzioni	0	0%
Altri¹	7	

¹Risposte inoltrate da enti, associazioni o privati non presenti nei destinatari iniziali.

2. Principali tematiche emerse dalla procedura di consultazione

In primo luogo si tiene a osservare come la revisione totale della legge sia stata generalmente accolta positivamente dagli enti e dalle associazioni coinvolti.

Le risposte pervenute hanno permesso di disporre di un quadro sufficientemente rappresentativo delle opinioni degli addetti ai lavori e di prendere le relative decisioni

Queste risposte hanno altresì fatto emergere alcune tematiche che sono state condivise da più enti e/o associazioni. Si ritiene quindi opportuno, tramite il presente rapporto, rispondere a tali questioni, riassumendole di seguito in macro-soggetti.

a) Abbassamento dell'età a 16 anni per l'accesso ai locali notturni

Quasi tutti i Comuni che hanno risposto alla consultazione hanno sollevato dubbi e preoccupazione in merito alla proposta di consentire l'accesso ai locali notturni anche ai maggiori di 16 anni. In particolar modo a suscitare preoccupazione è stata la difficile attuazione, e di riflesso il difficile controllo, relativo al divieto di bevande alcoliche per i giovani sotto i 18 anni. Oltre a ciò diversi enti, pur riconoscendo la necessità di prevedere spazi ricreativi per i minorenni, hanno sollevato molte perplessità e criticità nell'aprire loro la possibilità di accedere ai locali notturni. L'eliminazione di questo limite di età comporterebbe il contatto con giovani maggiorenni (ma non solo) e quindi una troppa prossimità con un ambiente in cui il divertimento è spesso accompagnato dall'abuso di sostanze alcoliche o vietate, compromettendo così il loro sviluppo. Non da ultimo viene evocato il rischio legato a possibili abusi o molestie nei confronti degli adolescenti compresi tra i 16 e i 17 anni. In altre parole, la grande maggioranza dei consultati ritiene la soluzione di concedere l'accesso ai locali notturni ai maggiori di 16 anni non sia la soluzione appropriata al fine di eliminare, o perlomeno combattere, le problematiche legate alla mancanza di spazi dedicati ai minorenni. Essi auspicano pertanto di mantenere lo *status quo*, ossia limitare l'accesso a questi locali esclusivamente ai maggiorenni, e suggeriscono di intavolare piuttosto una discussione con gli enti e i partner dedicati ai giovani al fine di fornire spazi concepiti appositamente per loro.

Il Consiglio di Stato, alla luce di quanto appena esposto, ha deciso di tenere in considerazione le molteplici preoccupazioni emerse, stralciando la proposta di abbassamento del limite di età per l'accesso ai locali notturni, mantenendo quindi il limite di accesso a 18 anni.

Con la prospettata introduzione, in futuro, si vuole quindi semplicemente concedere alle polizie comunali (e non obbligarle), a differenza di quanto avviene ora, la facoltà di poter effettuare verifiche in maniera autonoma, senza dover dipendere dal conferimento di un puntuale mandato da parte dell'autorità cantonale. La dimostrazione che un interesse da parte di tali enti a poter effettuare dei controlli in questo ambito esiste, risulta dal fatto che già oggi alcune di loro, in occasione di eventi maggiori, procedono sul proprio territorio a questo tipo di accertamenti, senza tuttavia possedere la competenza formale per svolgerli (in quanto ciò potrebbe avvenire solamente su ordine dell'autorità cantonale competente).

b) Estensione straordinaria dei posti esterni

Alcune delle osservazioni pervenute hanno rilevato come il numero di estensioni concesse non sarebbe sufficiente in quanto in diverse località a forte vocazione turistica, gli enti comunali concedono di anno in anno la possibilità agli esercenti di trasferire i posti interni inutilizzati all'esterno. Essi rilevano che limitare queste estensioni a sole 10 occasioni non abbia molto senso e auspicano che venga

concessa una maggior autonomia ai Comuni nella valutazione di questo strumento. Il Consiglio di Stato tiene tuttavia a precisare che, come già esposto nel messaggio governativo, questa possibilità straordinaria di estensione dei posti, non va confusa con la flessibilizzazione già concessa con la presente revisione agli esercenti di poter distribuire la capacità ricettiva tra interno ed esterno entro i limiti della capacità ricettiva massima. Ne discende che, a condizione che la capacità ricettiva massima venga rispettata, l'esercizio che traferisce i posti interni inutilizzati all'esterno, poiché l'autorità comunale concede del suolo pubblico, non rientra in questa fattispecie. In tal caso non vi sono quindi limiti temporali. Medesimo discorso vale per eventuali esercizi che non dispongono di una propria terrazza ma a cui l'autorità comunale decide di mettere a disposizione una porzione di suolo pubblico. Lo strumento dell'estensione dei posti esterni trova invece applicazione in casi straordinari, ossia qualora si vuole aumentare la capacità ricettiva massima autorizzata. Ed è proprio in questo contesto che l'imposizione di alcune limitazioni risulta essere imprescindibile. L'eccezione non può diventare regola in quanto la capacità ricettiva dev'essere supportata dalla relativa struttura, pertanto un sovraccarico di quest'ultima necessita di alcuni vincoli volti a tutela della salute pubblica.

Ciò nondimeno, il Consiglio di Stato, raccolte le diverse sensibilità comunali ha optato per aumentare il numero di queste estensioni, portandolo da 10 a 15.

c) Liberalizzazione degli orari

La revisione della legge in materia di esercizi pubblici prevede altresì delle novità in ambito di orari di apertura e di chiusura. Entro la fascia oraria prevista, ogni esercizio pubblico potrà liberamente decidere i propri orari senza più essere vincolato all'obbligo di tenere aperto per un minimo di 8 ore al giorno per 5 giorni alla settimana. In aggiunta è stata proposta una fascia oraria di apertura unica per tutti gli esercizi pubblici, dalle 05.00 alle 02.00, e una per i locali notturni, dalle 17.00 alle 06.00.

Alcune parti coinvolte nella procedura di consultazione hanno espresso preoccupazioni in merito alla possibilità di poter tenere aperto sino alle 02.00 anche in settimana, temendo che ciò possa essere fonte di maggiori turbative del vicinato in un periodo destinato al riposo.

In primo luogo si sottolinea che la fascia oraria istituita dalla LEAR è solo facoltà e non conferisce o garantisce alcun diritto assoluto di apertura entro questi limiti. Questa disposizione ha infatti solamente una valenza di norma generale. Ad essere determinante al fine di definire la modalità d'utilizzazione del singolo esercizio, comprese eventuali concessioni o limitazioni degli orari di apertura e di chiusura, è infatti unicamente la licenza edilizia. Per principio, gli orari di apertura e di chiusura dei nuovi esercizi pubblici e di quelli modificati devono pertanto essere preventivamente definiti in occasione del rilascio del permesso di costruzione, segnatamente nell'ambito dell'avviso formulato dall'autorità cantonale in applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983 (LPAmb; RS 814.01; RtiD I-2004 n. 46 consid. 2.1 e 2.2). Il diritto di tenere aperto l'esercizio pubblico nei limiti d'orario concessi dalla LEAR sussiste quindi solo nella misura in cui si concilia con le esigenze poste dalla LPAmb.

Oltre a ciò, in materia di ordine e quiete pubblici l'autorità comunale dispone della competenza per ordinare provvedimenti immediatamente esecutivi volti a salvaguardare l'ordine e la quiete pubblici. Si pensi ad esempio alla limitazione del numero di avventori su una terrazza, alla riduzione del volume della musica e in ultima analisi anche la facoltà di ordinare la chiusura anticipata dell'esercizio per un determinato periodo.

d) Abolizione presenza fisica del gerente

Una minoranza di Comuni ha inoltre espresso preoccupazioni in merito all'obbligo di presenza fisica del gerente in quanto temono che venga a mancare la figura di riferimento che funge da interlocutore con le varie autorità pubbliche.

Il Consiglio di Stato, oltre a voler porre l'accento su una maggiore auto-responsabilizzazione del gerente stesso, reputa che quest'ultimo avrà ciò nonostante tutto l'interesse ad esercitare un certo controllo poiché il regime di responsabilità varrà anche in caso di sua assenza. In un settore a forte regime concorrenziale di libero mercato, il carattere imprenditoriale ha indubbiamente un influsso importante, di modo che il gerente non ha alcun interesse a compromettere la qualità del servizio, poiché altrimenti sarebbe il mercato stesso a fare velocemente la sua selezione. Quest'ultimo sarà quindi spinto indirettamente ad assolvere personalmente ed effettivamente le proprie mansioni affinché la sua attività si svolga correttamente e senza problemi. Ad ogni modo il gerente continuerà a fungere da principale interlocutore nei confronti dell'autorità e di responsabile in prima linea per quanto riguarda il buon andamento dell'esercizio, poiché diversi compiti "pratici", come il mantenimento dell'ordine e della quiete pubblici, rimangono una prerogativa di questa funzione.

e) Alleggerimento del percorso formativo

Alcuni degli enti coinvolti hanno espresso preoccupazione circa il fatto che l'alleggerimento del percorso formativo proposto possa comportare delle ripercussioni a livello di qualità e professionalità del servizio offerto. Questo alleggerimento non va inteso come un declassamento o un passo indietro, bensì come uno sfoltimento a doppia valenza. Da una parte esso è volto a favorire una miglior conciliabilità tra lavoro e formazione, tanto a livello economico grazie alla riduzione dei costi quanto a livello temporale. Dall'altra, senza minimamente voler sminuire la professionalità e le conoscenze specifiche necessarie per gestire un esercizio pubblico, si ritiene che alcune materie avessero un grado di approfondimento eccessivo, in particolar modo se si considera che per diversi di questi settori gli esercenti si affidano a terzi in possesso delle specifiche conoscenze professionali (come ad esempio la contabilità).

La formazione necessaria per accedere alla professione di gerente è ritenuta indispensabile e viene infatti mantenuta, ma ciò nondimeno viene semplificata e adattata. Nonostante la riduzione dei moduli, che da 6 passano a 3, le tematiche erogate rimangono perlopiù invariate. Semplificare non significa quindi abbassare il livello di preparazione dei futuri esercenti. Il Consiglio di Stato considera che i moduli previsti continueranno a fornire una solida base di conoscenze e preparazione ai futuri gerenti che vorranno intraprendere questa professione, permettendo loro di garantire la qualità del servizio e il livello di professionalità raggiunto ad oggi in un settore economicamente importante per il Cantone Ticino come quello della ristorazione e dell'albergheria.

f) Assoggettamento di tutti gli agriturismi alla LEAR

Siccome la riforma proposta apporta migliorie a livello procedurale e pratico, come la liberalizzazione degli orari di apertura e di chiusura, e l'alleggerimento del percorso formativo tendente a conseguire il diploma, è ora possibile procedere con una semplificazione legislativa senza continuare a trattare gli agriturismi in due leggi diverse. Da quanto precede discende che con l'entrata in vigore delle presenti modifiche, anche la gestione di un agriturismo comportante attività di ristorazione e/o offerta di alloggio esercitata fino a 150 giorni per anno civile, soggiace alla LEAR. Per gli agriturismi che svolgono un'attività circoscritta a livello temporale saranno previste dal regolamento eccezioni nel senso di un alleggerimento degli obblighi a loro carico, che in caso contrario sarebbero sproporzionati per tali piccole attività accessorie.

g) Competenze comunali

Alcuni Comuni hanno insistito affinché a livello di legge le competenze a loro attribuite fossero precisate maggiormente. Il Consiglio di Stato ha preso atto dei pareri espressi in tal senso, tuttavia ritiene che tale proposta sia contraria all'obiettivo di alleggerimento normativo perseguito dallo Stato, che mira invece a promuovere la chiarezza e la semplicità degli atti normativi nonché di evitare di adottare disposizioni che sono contraddittorie o che possono costituire un doppione. Con l'introduzione di una disposizione che conferisce una competenza generale (art. 39) si è voluto istituire una base legale specifica affinché ai Comuni (per il tramite delle proprie polizie comunali) sia concessa la possibilità di poter effettuare delle verifiche nell'ambito della ristorazione senza specifici vincoli. Le polizie comunali avranno quindi la competenza per eseguire controlli atti a verificare il rispetto di tutti gli aspetti disciplinati dalla LEAR, così come fare rapporti e segnalazioni da indirizzare alla Polizia cantonale.

Con l'articolo 47 LEAR si è invece voluto specificare in maniera esaustiva in quali ambiti i Comuni sono competenti per la procedura in qualità di autorità penale delle contravvenzioni. Il Consiglio di Stato non ritiene di dover modificare tale aspetto poiché sufficientemente chiaro.

3. Conclusioni

Come specificato nell'introduzione, nell'elaborazione del messaggio ci si è interfacciati con le altre autorità e enti coinvolti. Per quanto invece riguarda la consultazione, in generale, il messaggio sulla nuova LEAR e il relativo regolamento sono stati ampiamente condivisi. Laddove pertinenti, gli spunti sono stati recepiti. Si ritiene dunque che sia stato tenuto conto in maniera adeguata delle osservazioni giunte.

Polizia cantonale
Servizio giuridico