

Rapporto sul messaggio

numero	4661
data	3 aprile 1998
dipartimento	Istituzioni

Della Commissione della legislazione sul messaggio 1° luglio 1997 concernente la modifica di alcuni articoli della Legge sugli esercizi pubblici del 21 dicembre 1994 **CONSIDERAZIONI GENERALI**

A.

In data 21 dicembre 1994 il Gran Consiglio ha approvato la nuova legge sugli esercizi pubblici, sostitutiva della precedente di data 11 ottobre 1967.

Il Consiglio di Stato ne ha fissato l'entrata in vigore con l'8 marzo 1996, dopo che il Tribunale federale ha evaso il ricorso di diritto pubblico presentato dalla Federazione degli esercenti e albergatori del Canton Ticino avverso una serie di normative ed in particolare quelle relative alla nuova regolamentazione delle patenti e delle autorizzazioni di gestione. In ispecie il Tribunale federale ha in buona sostanza confermato la perfetta legittimità e costituzionalità della nuova legge (segnatamente quella delle normative avversate) ed ha provveduto al tempo stesso a chiarirne la portata (in particolare per quanto concerne le figure giuridiche del gestore e del gerente).

B.

In data 28 gennaio 1997 l'Associazione dei titolari e gerenti di locali notturni e degli impresari artisti della Svizzera italiana ha presentato al Consiglio di Stato una petizione tendente ad ottenere l'autorizzazione a chiudere i locali notturni alle ore 05.00, rispettivamente ad aprirli solo dalle ore 21.00.

Con il messaggio in esame il Governo cantonale propone la parziale adozione di una siffatta modifica legislativa (art. 39 Les pubb).

Al tempo stesso esso propone pure la modifica di alcune altre norme di legge, in particolare per:

- introdurre nella legge, per una sua miglior comprensione, alcuni chiarimenti connessi in parte anche con la sentenza del Tribunale federale menzionata in entrata (art. 5, 6, 26 e 27, 28, 35, 54 e 66);
- inserire nel testo legislativo la base legale per applicare la LF sulle bevande distillate del 21 giugno 1932 e per il prelievo delle relative tasse (art. 1 e 34a).

C.

Pendente la procedura d'esame del messaggio di specie, il Dipartimento delle istituzioni ha segnalato alla Commissione la necessità di procedere ad un'ulteriore modifica della legge (art. 40a) onde porre rimedio ad un'anomala situazione concernente l'apertura/ chiusura degli esercizi pubblici ubicati nelle aree autostradali del Cantone.

In ispecie l'art. 36 cpv. 2 dell'abrogata Les pubb dell'11 ottobre 1967 aveva sancito che:

"Il Dipartimento, sentito il Municipio interessato e tenuto conto delle esigenze locali e turistiche, d'ufficio e su richiesta, può stabilire e concedere deroghe di orario per determinati periodi dell'anno".

Un'analogha normativa era stata riproposta dal Consiglio di Stato con il "Messaggio n. 3923 del 14 aprile 1992 concernente la revisione della legge sugli esercizi pubblici" per il tramite dell'art. 36 cpv. 1 lett. b) del seguente tenore:

"Il Municipio può concedere deroghe d'orario estese a tutto l'anno o a un determinato periodo, giustificate da esigenze locali, turistiche e dal genere d'esercizio pubblico".

Questa facoltà di deroga non ha trovato l'avallo della Commissione della legislazione (cfr. rapporto del 25 novembre 1994) e di conseguenza non è stata recepita nemmeno da parte del Gran Consiglio.

Considerato il fatto che il Cantone viene attraversato da migliaia di veicoli al giorno (durante il periodo estivo, anche di notte) lo stralcio di siffatta norma oltre che contrapporsi ad una prassi ormai consolidata, si è rivelato del tutto improvvido.

Di conseguenza il Dipartimento delle istituzioni auspica e prospetta l'inserimento nella Les pubb di un nuovo art. 40a, del seguente tenore:

"Il Municipio può concedere deroghe d'orario estese a tutto l'anno o a un determinato periodo agli esercizi pubblici inseriti nelle aree autostradali".

COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

Art. 1 cpv. 2 (nuovo)

L'art. 2 lett. c) del disegno di Les pubb del 14 aprile 1992 aveva previsto di inserire nella definizione degli esercizi pubblici anche gli stabili, i locali od aree ove "si vendono al minuto bevande alcoliche da trasportare".

Detta normativa era integrata dall' art. 5 cpv. 2 lett. e), statuente che "gli spacci al minuto di bevande alcoliche fermentate e di bevande alcoliche da trasportare" sono assoggettati (con altri) all' obbligo della patente di cat. B. La Commissione della legislazione (cfr. rapporto di data 25 novembre 1994) ha aderito al disegno di legge governativo limitatamente all' art. 2 lett. c). Essa non ha per contro inserito gli spacci in narrativa in alcuna categoria d' esercizio pubblico (né in quelli soggetti a patente ex art. 5, né in quelli non soggetti a patente ex art. 6 Les pubb). Per parte sua il Gran Consiglio (su proposta formulata nel plenum da parte della stessa Commissione della legislazione) ha stralciato dalla legge anche la lett. c) dell' art. 2, senza che sia stata fornita al riguardo (cfr. Verbalì del GC - Sessione autunnale 1994 Vol. 3 pag. 1657) alcuna specifica motivazione.

Con lo stralcio di dette norme la legge sarebbe stata privata della base legale specifica per l' applicazione della LF sulle bevande distillate del 21 giugno 1932 (in particolare degli art. 41 e 41a relativi al commercio al minuto), cui le medesime erano sottese.

Con il messaggio in esame il Consiglio di Stato ne propone, pertanto, la reintegra. Lo fa però sotto una forma nuova e diversa ed in particolare introducendo all' art. 1 Les pubb un cpv. 2 (nuovo) del seguente tenore:

"per quanto concerne la vendita di cibi e di bevande alcoliche essa è considerata legge di applicazione della legge federale sulle bevande distillate. Il Regolamento disciplina il rilascio delle autorizzazioni".

La Commissione della legislazione ha discusso in modo approfondito questa problematica e, dopo aver fatto proprio il principio della compatibilità della materia (in particolare quella regolata dalla LF sulle bevande distillate) con la Les pubb, ha pure deciso di aderire alla modifica di legge così come proposta nel messaggio governativo.

È stato però stralcio dal testo di legge l' inciso (vendita) di cibi, perché estraneo alla LF sulle bevande distillate.

In specie, la maggioranza della Commissione non ha ritenuto preferibile reintegrare nella Les pubb le normative (art. 2 lett. c) e 5 cpv. 2 lett. e), già figuranti nel disegno di legge del 14 aprile 1992, come proposto dal relatore.

Art. 5 lett. d) e 6 lett. e)

L' art. 5 lett. l) Les pubb assoggetta all' obbligo della patente le "mescite dei campi sportivi, buffet e mescite annesse ai locali di spettacolo se aperti regolarmente" e le lett. d) ed e) dell' art. 6 non assoggettano a detto obbligo le "mescite dei campi sportivi, buffet e mescite annesse ai locali di spettacolo se aperti unicamente in concomitanza con questi ultimi", nonché le "mescite di bevande analcoliche".

Partendo dal presupposto che, con l' abrogazione della clausola del bisogno, la distinzione fra una mescita alcolica ed una analcolica non ha più ragione di essere, il Consiglio di Stato propone di abolire la lett. e) dell' art. 6, nonché di introdurre nell' art. 5 lett. d) Les pubb la nozione di mescita.

La Commissione della legislazione ha ampiamente dibattuto anche questa tematica.

Dopo aver ribadito che il criterio distintivo tra le mescite da assoggettare all' obbligo di patente e quelle che non vi sono assoggettate è quello dato dalla regolarità o meno della loro apertura, al fine di chiarificare, semplificare e flessibilizzare ulteriormente la legge.

Essa propone di:

- sostituire la lett. l) dell' art. 5 con una nuova lett. l) del seguente tenore: "mescite aperte regolarmente";
- sostituire la lett. d) dell' art. 6 con una nuova lett. d) del seguente tenore: "mescite aperte saltuariamente";
- abrogare la lett. e) dell' art. 6.

Art. 26 e 27

Per il caso in cui venissero meno i requisiti necessari per il suo ottenimento, gli art. 26 e 27 della legge prevedono la possibilità di revoca del certificato di capacità.

Partendo dal presupposto che non sia possibile privare una persona di un titolo di studio (tale è da considerare il certificato di capacità), il Consiglio di Stato propone di abrogare il termine di "revoca" in entrambe le normative, e di introdurre all' art. 27 cpv. 1 il concetto secondo il quale "chi è interessato da uno dei motivi di esclusione non può assumere la gerenza".

Circa la possibilità o meno di privare una persona del certificato di capacità si rileva che, contrariamente al dire del Consiglio di Stato, la Les pubb già prevede che lo stesso perde la propria validità in caso di mancato utilizzo per un periodo di cinque anni dopo la scadenza decennale (art. 25), rispettivamente che un' autorizzazione a gestire un esercizio pubblico è revocata quando fossero state date indicazioni invertire per ottenerla (art. 69).

Fatta questa precisazione la Commissione aderisce alle proposte di modifica del Consiglio di Stato, non ritenendo giustificato che la validità del certificato di capacità venga posta in connessione con dei requisiti personali o d' altra natura (i motivi di esclusione di cui all' art. 27), del tutto a sé stanti ed ininfluenti per l' ottenimento del certificato stesso. Nella disamina di questa problematica la Commissione si è posta parecchi interrogativi, sia in relazione alla formulazione degli art. 26, 27, 28 e 29 della legge, quanto per rapporto al loro inserimento sistematico nella stessa.

In particolare, ribadita la distinzione di principio fra le tematiche della patente e del certificato di capacità, essa si è chiesta se le problematiche connesse con l' autorizzazione alla gestione di un esercizio pubblico non dovessero dar luogo ad una regolamentazione separata e differenziata (sia per quanto concerne gli ulteriori requisiti da adempiere, sia per quanto concerne la differenziazione tra la persona/figura del gestore e quella del gerente), di pari passo con quanto sancito ed attuato dai Titoli III, IV, V e VI del Res pubb 3 dicembre 1996.

Per quanto utile ed auspicabile, una siffatta modifica legislativa è stata ritenuta troppo complessa e difficilmente conciliabile con l' attuale formulazione della legge e con la sua sistematica (segnatamente in relazione al Titolo III).

Di conseguenza, previa consultazione del Dipartimento competente e tenuto altresì conto del fatto che le norme del Res

pubb già chiariscono e differenziano in modo congruo la materia (la prassi adottata con l' entrata in vigore della nuova Les pubb ha dato buoni risultati ed è senz' altro soddisfacente), la Commissione della legislazione soprassiede dal proporre ulteriori modifiche ed emendamenti delle normative in questione.

Art. 28 cpv. 1 e art. 29

Nella sua sentenza di data 7 marzo 1996 in re Fed. esercenti ed albergatori (di cui il Messaggio n. 4661 riporta un ampio stralcio) il Tribunale federale conferma, precisandole, il benfondato e la perfetta legittimità delle scelte in ispecie operate dal Gran Consiglio.

Si deve però convenire che la completazione del testo di legge (in particolare quella dell' art. 28 cpv. 1), così come proposto nel messaggio governativo sia senz' altro utile ed opportuna e renderà più chiara ed univoca la norma.

La Commissione ritiene per contro del tutto superflua una modifica dell' art. 29, posto che la normativa non può avere altro riferimento se non nella persona del gerente effettivo ed in un suo eventuale impedimento.

Nel contesto della discussione è stata sollevata qualche perplessità anche in relazione alla durata massima (un anno) del periodo di gestione provvisoria di un esercizio pubblico.

La prescrizione adottata con la nuova Les pubb è stata comunque confermata.

Art. 35 cpv. 1

In contrapposizione alla tassa di rilascio della patente, che è prelevata una volta tanto ed a carico del titolare della stessa (art. 34), la tassa annua in questione concerne la gestione di un esercizio pubblico, con cui detto titolare, spesso, non ha nulla a che fare e a che vedere.

Di conseguenza, una modifica della norma è senz' altro opportuna.

Alfine di evitare inutili incomprensioni e speculazioni la Commissione ritiene però preferibile (e la propone) una formulazione del seguente tenore: "L' autorizzazione a gestire un esercizio pubblico è soggetta ad una tassa annua da ... omissis ..."

Art. 35a (nuovo)

Di pari passo con l' integrazione dell' art. 1 Les pubb con un nuovo cpv. 2, questa novella legislativa è finalizzata a creare la necessaria base legale per la riscossione delle tasse di rilascio della patente per il commercio al minuto di bevande distillate, ai sensi dell' art. 41a cpv. 6 della legge federale.

La Commissione ne ha discusso in modo ampio (sia a livello di principio quanto nei dettagli) ed ha finito per dare la propria adesione alle modifiche legislative proposte dal Consiglio di Stato (cfr. Commento ad art. 1 cpv. 2).

Anche il tema dell' ammontare della tassa è stato oggetto di approfondimento.

Attualmente vengono rimosse (così hanno riferito i funzionari del Dipartimento) delle tasse del tutto irrisorie (qualche centinaio di franchi).

Tenuto conto della diversificazione delle superfici di vendita e del fatto che i grossi empori operano su ampie superfici, il messaggio governativo propone una tassa massima di fr. 10'000.-, che ha trovato l' adesione della maggioranza della Commissione.

Art. 39

L' art. 37 Les pubb prescrive che gli esercizi pubblici (esclusi i locali notturni e le discoteche) devono rimanere aperti (per almeno otto ore giornaliere, anche non consecutive) tra le 05.00 e la 01.00, mentre che a norma dell' art. 39 i locali notturni, le discoteche ed i piano-bar devono aprire tra le 19.00 e le 21.00 e chiudere tra le 02.00 e le 04.00.

Viene così a crearsi un "buco" di un' ora, durante il quale tutti gli esercizi pubblici risultano essere chiusi.

Alfine di ovviare all' inconveniente il Consiglio di Stato, aderendo alle sollecitazioni dell' Associazione dei titolari e gerenti di locali notturni e degli impresari artistici della Svizzera italiana, propone di estendere gli orari di apertura dei locali notturni, discoteche e piano-bar tra le 19.00 e le 22.00 e quelli di chiusura tra le 02.00 e le 05.00.

In pari tempo esso chiarisce e specifica le competenze decisionali dei Municipi nel senso che "il Municipio può regolare la chiusura tra le 03.00 e le 05.00" (nuovo cpv. 2), rispettivamente che "l' apertura e la chiusura entro i limiti di cui al cpv. 1 non costituiscono deroga" (cpv. 3, nuovo).

Le modifiche legislative in oggetto sono approvate dalla maggioranza della Commissione.

Vi si oppone, per contro, il Gruppo socialista (i suoi rappresentanti firmeranno di conseguenza questo rapporto, con riserva) per i motivi che seguono:

"Le condizioni di lavoro del personale artistico nei locali notturni sono già al limite dell' umanità: vi sono pressioni fortissime per bere alcolici fatturati ad alto prezzo ai clienti, vi sono oggettivi incitamenti alla prostituzione. Nessuno si interessa della salute e della moralità di queste artiste, perché straniere, precarie e con pochissimi diritti.

È chiaro che il prolungamento dell' orario di apertura dei locali notturni significherà ulteriori peggioramenti della salute delle ragazze artiste e che anche il personale indigeno maschile dovrà lavorare più a lungo per la stessa paga di adesso, visto l' assenza di contratti collettivi di lavoro in un settore dominato da maniere forti (gli straordinari non sono pagati né recuperabili)".

Art. 40a (nuovo)

Nelle considerazioni generali formulate all' inizio di questo rapporto (sub C) sono indicati il dettaglio ed i motivi della segnalazione e sollecitazione del Dipartimento delle istituzioni a voler integrare nelle modifiche di legge postulate dal messaggio governativo n. 4661, quella di un nuovo art. 40a inteso a sancire la facoltà del Municipio di "concedere deroghe orarie estese a tutto l' anno o ad un determinato periodo dell' anno agli esercizi pubblici inseriti nelle aree autostradali".

In buona sostanza si tratta di inserire nella nuova Les pubb quella facoltà di deroga già in essere (art. 36 cpv. 2) nella Les pubb dell' 11 ottobre 1967 (allora la competenza era riservata al Dipartimento) e che per contro non aveva trovato l'avallo del legislatore nel contesto dell' adozione della nuova legge (stralcio dell' art. 36 cpv. 1 previsto dal disegno della nuova legge).

Ora, l' apertura continuata degli esercizi pubblici inseriti nelle aree autostradali risponde di certo ad una necessità di servizio, specie nel periodo estivo e di maggior traffico.

Un' esigenza che non sembra essere stata presa in conto dalla Commissione della legislazione nell' ambito della disamina della norma ed allorquando ha deciso di "escludere deroghe oltre l' una di notte, salvo casi straordinari" (cfr. verbale seduta del 28 maggio 1993, pag. 12).

Partendo da questa considerazione e tenuto altresì conto del fatto che la problematica riveste sicura urgenza ed è esattamente definita e delimitata tanto nei suoi contenuti quanto nei suoi effetti, la Commissione aderisce in via eccezionale alla sollecitazione del Dipartimento. Facendola propria propone l' adozione della novella legislativa di cui al già menzionato art. 40a, sotto la nota marginale "Esercizi pubblici nelle aree autostradali".

La competenza a rilasciare le autorizzazioni in narrativa è demandata ai Municipi, nel rispetto della distribuzione delle competenze posta in essere dalla Les pubb 21 dicembre 1994.

Art. 54

La Commissione della legislazione condivide appieno la modifica di legge proposta dal Consiglio di Stato, finalizzata alla tutela delle decisioni del Gran Consiglio e del popolo ticinese nella materia (apparecchi da gioco).

Art. 66 cpv. 2 lett. a)

Questa modifica legislativa (completazione della norma) è conseguenza logica e necessaria della differenziazione operata all' art. 28 Les pubb tra la figura del gestore e quella del gerente.

CONCLUSIONI

Fatte queste premesse, la Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad approvare l' annessa modifica di legge.

Per la Commissione della legislazione:

Oviedo Marzorini, relatore

Baggi - Bergonzoli E. - Bergonzoli S. -

Bernasconi, con riserva - Bobbià -

Camponovo - Ermotti-Lepori -Ferrari-

Testa - Fiori - Genazzi -Ghisletta,

con riserva per art. 39 -

Lepori Colombo - Nova - Pantani -Righinetti

Disegno di

LEGGE

sugli esercizi pubblici del 21 dicembre 1994; modifica

Il Gran Consiglio

della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 1° luglio 1997 n. 4661 del Consiglio di Stato,
- visto il rapporto 3 aprile 1998 n. 4661 R della Commissione della legislazione,

decreta:

I.

La legge sugli esercizi pubblici del 21 dicembre 1994 è modificata come segue.

Art. 1 cpv. 2 (nuovo)

Scopo

2 Per quanto concerne la vendita di bevande alcoliche essa è considerata legge di applicazione alla legge federale sulle bevande distillate. Il regolamento disciplina il rilascio delle autorizzazioni.

Art. 5 lett. l)

Tipi di esercizi pubblici soggetti a patente

l) mescite aperte regolarmente;

Art. 6 lett. d) e e)

Tipi di esercizi pubblici non soggetti a patente

d) mescite aperte saltuariamente;

e) abrogata

Art. 26

Requisiti personali

Il titolare del certificato di capacità deve godere dei diritti civili e non essere interessato dai motivi di esclusione di cui all' art. 27.

Art. 27 cpv. 1

Motivi di esclusione

1 Il certificato di capacità non può essere rilasciato a, rispettivamente non può assumere la gerenza, chi:

lett. a-d immutate.

Art. 28 cpv. 1

Gestione di un esercizio pubblico

1 La gestione di un esercizio pubblico è affidata, con decisione dipartimentale, solo ad una persona, attiva in proprio o per conto di terzi, in possesso del certificato di capacità corrispondente al tipo di esercizio pubblico e che abbia un' adeguata copertura assicurativa per le conseguenze derivanti dalla responsabilità civile.

Art. 35 cpv. 1

Tassa annua

1 L' autorizzazione a gestire un esercizio pubblico è soggetta a una tassa annua da fr. 100.-- a fr. 5'000.--, ritenuti come particolari elementi di computo il genere e l' importanza dell' esercizio, nonché le necessarie attività di controllo e di vigilanza.

Art. 35a (nuovo)

Tassa LF sull'alcol

L' autorizzazione all' esercizio del commercio al minuto di bevande alcoliche è rilasciata per un anno civile, previo pagamento di una tassa da fr. 50.-- a fr. 10'000.--, ritenuti come particolari elementi di computo il genere e l' importanza dell' azienda.

Art. 39

c) Locali notturni e discoteche

1 I locali notturni, le discoteche e i piano-bar devono aprire tra le 19.00 e le 22.00 e chiudere tra le 02.00 e le 05.00.

2 Il Municipio può regolare la chiusura tra le 03.00 e le 05.00.

3 L' apertura e la chiusura entro i limiti di cui al cpv. 1 non costituiscono deroga.

Art. 40a (nuovo)

Esercizi pubblici nelle aree autostradali

Il Municipio può concedere deroghe d' orario estese a tutto l' anno o a un determinato periodo agli esercizi pubblici inseriti nelle aree autostradali.

Art. 54

1 Il regolamento stabilisce le condizioni per l' installazione e il numero di apparecchi da gioco e di musica.

2 È proibita l' installazione di apparecchi da gioco se non risulta incontestabilmente che l' esito della giocata dipende esclusivamente dall' abilità del giocatore.

3 È comunque esclusa ogni possibilità di vincita in denaro, gettoni, buoni merce, merci o altri beni.

Art. 66 cpv. 2 lett. a)

Multa

2 Sono punibili:

a) il gestore, il gerente, il titolare della patente o i loro rappresentanti;

II.

1 Decorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

2 Il Consiglio di Stato fissa la data dell' entrata in vigore.