

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
5588 R1	20 settembre 2005	ISTITUZIONI / SANITÀ E SOCILITÀ
Concerne		

della Commissione della legislazione sul messaggio 13 ottobre 2004 concernente la modifica dell'art. 57 della Legge sugli esercizi pubblici del 21 dicembre 1994 (Les Pubb)

1. PREMESSA

Con il messaggio n. 5888 il Consiglio di Stato nel quadro delle misure di lotta contro gli effetti nocivi del fumo passivo con la modifica dell'art. 57 della Legge sugli esercizi pubblici del 21 ottobre 1994 propone:

- 1. di bandire il fumo da bar e ristoranti;**
- 2. di riconoscere la possibilità di creare spazi fisicamente separati per i fumatori;**
- 3. di stabilire che il divieto di fumare non si applica alle camere degli esercizi pubblici con alloggio;**
- 4. di concedere un anno di tempo agli esercenti per adeguarsi.**

La proposta di modifica legislativa di fatto fa proprie le conclusioni del rapporto 9 ottobre 2003 di un Gruppo di lavoro creato dal Governo cantonale in risposta a una petizione sottoscritta da oltre 11'000 cittadini che chiedeva un intervento contro il fumo passivo a protezione della salute dei cittadini.

Sull'argomento ci sono state altre prese di posizioni simili. In particolare va ricordata l'approvazione da parte del Gran Consiglio l'8 marzo 2004 di un postulato della Commissione delle petizioni e dei ricorsi con il quale si invitava il Governo a *"voler, in tempi brevi, presentare un messaggio al parlamento cantonale con le proposte d'intervento possibili"*.

2. ASPETTI GENERALI

La problematica degli effetti e delle conseguenze del fumo, attivo e passivo, sulla salute delle persone è conosciuta ed è tema di attualità e discussioni in molti paesi. Misure per sensibilizzare la popolazione sulle conseguenze del tabagismo sono andate moltiplicandosi con gli anni. Vanno dalle disposizioni da far figurare sui pacchetti di sigarette, all'aumento del prezzo degli stessi fino a misure di divieto di fumare in luoghi pubblici aperti all'accesso del pubblico o negli esercizi pubblici.

In particolare si sono moltiplicate le rivendicazioni a protezione dei non fumatori dalle conseguenze del fumo passivo.

Ultimo esempio in ordine di tempo è il divieto di fumare in tutti i locali pubblici e privati aperti al pubblico entrato recentemente in vigore in Italia.

Il messaggio del Consiglio di Stato al quale si rimanda fornisce un'esauriente documentazione e informazione alle pagine 3 e 4

- *sull'abitudine di fumare nei paesi industrializzati,*
- *sulle percentuali di fumatori per sesso e per età con particolare riguardo al Ticino,*
- *sulle malattie legate al fumo passivo,*
- *sugli effetti del fumo passivo sui bambini e sugli adulti.*

Una prima conclusione a cui arriva il Governo è che "il fumo passivo rappresenta il più importante agente inquinante dell'aria negli ambienti chiusi" e che "in considerazione delle persone esposte e dei danni che produce, il fumo passivo va quindi considerato come un rischio per la salute della popolazione". Da qui la necessità di misure adeguate di protezione.

3. I PRECEDENTI

Del resto, ricorda il messaggio governativo, la questione del fumo passivo già in passato è stata oggetto di discussioni e disposizioni di legge. In particolare

- nel 1989 nella Legge sulla protezione e il coordinamento sanitario (Legge sanitaria) con disposizioni in merito previste all'art. 52 cpv. 1, 2 e 3 che definiscono *"atto dannoso alla salute imporre l'aspirazione di fumo della combustione del tabacco o di altre sostanze a un non-fumatore in luogo chiuso"*, danno mandato al Consiglio di Stato di promuovere *"l'informazione alla popolazione"* e di stabilire *"per regolamento i luoghi e gli spazi pubblici e di uso pubblico o collettivo ove è vietato fumare"*,
- nel 1994 nella Legge sugli esercizi pubblici che all'art. 57 attualmente in vigore stabilisce che *"nei locali dove sono serviti cibi dev'essere garantita un'appropriata ventilazione e almeno un terzo dello spazio disponibile dev'essere riservato ai non fumatori"*,
- nel messaggio n. 3923 del 14 aprile 1992 a sostegno dell'introduzione di un nuovo art. 57 della Legge sugli esercizi pubblici tenendo conto dell'auspicio della Commissione speciale in materia sanitaria secondo il quale *"per gli esercizi pubblici si dovrà in particolare instaurare una politica di promozione delle aree non-fumatori"*.

È sulla base delle disposizioni citate che in questi anni i due dipartimenti competenti si sono impegnati nell'opera di informazione e di sensibilizzazione per spingere gli esercenti a creare spazi riservati ai non fumatori separati da quelli per i fumatori.

4. LE MOTIVAZIONI GOVERNATIVE PER LA MODIFICA DI LEGGE

Sono parecchie le motivazioni addotte dal messaggio del Consiglio di Stato a sostegno della proposta di modifica dell'art. 57 della Legge sugli esercizi pubblici. Fra le principali si ricordano:

- 1. anzitutto la constatazione secondo la quale l'opera di sensibilizzazione per creare spazi separati per i non fumatori negli esercizi pubblici ha permesso di ottenere risultati soddisfacenti solo in pochi casi;**
- 2. che di fatto "oggi la separazione tra spazi fumatori e non fumatori negli esercizi pubblici è inefficace";**

3. l'aumento delle segnalazioni *"di disagio provocato dal fumo passivo in ristoranti, luoghi in cui si gioca a tombola, foyer di sale cinematografiche, uffici pubblici, ecc."*;
4. il mutamento di atteggiamento della popolazione sempre più pronta ad accettare *"una limitazione del fumo all'interno degli spazi pubblici accessibili al pubblico"*;
5. il fatto che il divieto di fumare all'interno dei locali pubblici *"costituisce un ulteriore fattore di protezione per la gioventù"* anche tenuto conto della proposta di *"abbassamento dell'età di accesso dei minorenni negli esercizi pubblici"*;
6. inoltre *"le misure contro il fumo passivo permettono di attirare l'attenzione sul tabacco e veicolare messaggi la cui norma sia non fumare"*.

5. ASPETTI CONTROVERSI DELLA PROPOSTA

I principali aspetti controversi della proposta riguardano:

- un'eccessiva interferenza dello Stato nelle libertà individuali;
- la preoccupazione degli ambienti degli esercenti o almeno di una parte di loro di una perdita di clienti.

Alle due obiezioni il messaggio governativo contrappone le seguenti indicazioni:

- quando sono in gioco interessi pubblici come la protezione della salute della maggioranza della popolazione si giustificano misure di limitazione delle libertà individuali, proporzionate all'obiettivo che si vuole raggiungere;
- sondaggi e inchieste svolti negli ambienti degli esercenti hanno messo in evidenza che *"una maggioranza della clientela svizzera auspica ristoranti senza fumo"* (pag. 5 del messaggio) e che pure una *"maggioranza degli esercenti [è] d'accordo per una decisione restrittiva per quanto riguarda il fumo nei locali, purché sia adottata dallo Stato e valga per tutti"* (pag. 5 del messaggio).

6. LE BASI LEGALI DELLA PROPOSTA

La competenza del Cantone, in mancanza di iniziative in tale campo della Confederazione, a legiferare in materia è data (vedi messaggio pag. 8).

L'interesse pubblico per la restrizione pure: come detto lo scopo è quello *"di tutelare la salute pubblica e il diritto all'integrità fisica dei non fumatori"*.

Vista l'esperienza insoddisfacente delle disposizioni dell'art. 57 Les Pubb in vigore, si giustifica, secondo il Consiglio di Stato, una modifica in senso restrittivo come quella proposta dal messaggio governativo.

7. LE AUDIZIONI DELLA COMMISSIONE

L'esame del messaggio governativo da parte della Commissione è stato fatto sulla base di una copiosa documentazione - Rapporto del Gruppo di lavoro sul fumo passivo, prese di posizione di enti diversi quali la Lega ticinese contro il cancro, pubblicazioni di enti come l'istituto di medicina sociale e preventiva dell'Università di Zurigo, articoli e pubblicazioni

varie trasmesse alla Commissione dall'Associazione svizzera non fumatori, favorevole al divieto, e dall'Associazione baristi ticinesi, contraria a un divieto assoluto.

L'esame della copiosa documentazione è stato completato da una serie di audizioni. In particolare sono stati sentiti:

- *i rappresentanti dell'Esecutivo, Consiglieri di Stato Patrizia Pesenti e Luigi Pedrazzini;*
- *il rappresentante di Gastro Ticino sig. Claudio Belloli;*
- *il rappresentante dell'Associazione non fumatori sig. Alberto Polli;*
- *il rappresentante della Società cantonale ticinese degli albergatori sig. Corrado Kne-schaurek;*
- *i rappresentanti della Associazione bar ticinesi sigg. Patrick Chappuis e Juri Toma.*

I rappresentanti del Consiglio di Stato hanno di ribadito le ragioni, riassunte nei capitoli precedenti, che sostengono la proposta. La Consigliera di Stato Patrizia Pesenti ha sottolineato in particolare gli aspetti relativi alla protezione dal fumo passivo dei frequentatori di esercizi pubblici richiamando la numerosa documentazione scientifica sui danni alla salute del fumo. Il Consigliere di Stato Luigi Pedrazzini dal canto suo ha precisato l'importanza di una disposizione di divieto valida per tutti, senza deroghe particolari, così come proposta nel disegno di legge allegato al messaggio. Ha anche giustificato la necessità e l'opportunità di trattare il messaggio in esame indipendentemente dal fatto che nel frattempo il Consiglio di Stato aveva invitato la Commissione a sospendere l'esame del messaggio n. 5460 relativo all'abbassamento dell'età di accesso dei minorenni negli esercizi pubblici.

Il rappresentante di Gastro Ticino pronunciandosi in favore della proposta governativa ha sottolineato 4 punti:

- le disposizioni in vigore che prevedono la creazione di spazi separati per i non fumatori hanno dimostrato la loro inefficacia;
- la maggioranza dei ristoratori aderenti a Gastro Ticino è favorevole a un divieto generalizzato di fumare negli esercizi pubblici;
- non ritiene sostenibile la proposta di lasciare la facoltà di introdurre tale divieto ai singoli esercenti previa esposizione dell'indicazione "fumatori non ammessi";
- spetta allo Stato introdurre la base legale del divieto che deve valere per tutti.

Quanto al rappresentante dell'Associazione non fumatori che da tempo si batte per il divieto di fumare in luoghi pubblici ha confermato il pieno appoggio alla proposta del messaggio. Anch'egli ha ribadito che l'esperienza fatta con le disposizioni in vigore si è dimostrata non efficace. Ritiene che la proposta del divieto così come formulata nel messaggio trovi larghi consensi nella popolazione e presso gli stessi esercenti. In ogni caso le paure di conseguenze economiche negative per gli esercizi pubblici sono a suo parere in buona parte ingiustificate; anzi, l'esperienza fatta in altri Paesi ha dimostrato il contrario. Condivide l'importanza di una misura per la protezione della salute dei non fumatori.

I rappresentanti dell'Associazione bar ticinesi dal canto loro, pur dichiarandosi favorevoli a misure di protezione della salute dei non fumatori, sono contrari a un divieto come quello proposto dal messaggio governativo. Lo stesso, oltre a non risolvere il problema dei danni causati dal fumo, arrischia di penalizzare molti esercenti, in particolare i baristi. Ritengono che invece dell'introduzione di ulteriori divieti occorrerebbe ricercare misure tecniche che eliminino il fumo negli esercizi pubblici.

8. LA DISCUSSIONE IN COMMISSIONE

È sulla base della documentazione a disposizione e delle indicazioni emerse dalle audizioni che in diverse sedute la Commissione ha discusso le proposte governative. Sul principio di norme a protezione della salute dei non fumatori e in generale dalle conseguenze del fumo passivo nessuno si è dichiarato contrario. In discussione sono state le modalità per perseguire quell'obiettivo:

- *attraverso un divieto generalizzato come quello proposto dal messaggio;*
- *mantenimento del principio del divieto ma con particolari disposizioni - deroga per certi tipi di esercizi, quali i bar, i piccoli ristoranti in particolare dei paesi e delle valli;*
- *attraverso il potenziamento delle disposizioni in vigore per la creazione di spazi adeguati per i non fumatori.*

Particolare attenzione è stata dedicata a due punti:

- 1. la questione di principio circa l'opportunità di introdurre nuovi divieti, lesivi delle libertà individuali;**
- 2. l'opportunità dell'introduzione di deroghe in favore di particolari categorie di esercenti.**

Per quanto riguarda il primo punto, la maggioranza della Commissione ha concluso che la protezione della salute contro le conseguenze del fumo passivo deve essere prioritaria rispetto ad altre considerazioni. Il fatto poi che una norma restrittiva incontri il favore di un numero sempre maggiore di cittadine e cittadini conferma che la norma restrittiva non è recepita come una violazione insopportabile della libertà di fumare. Non si tratta infatti di un divieto assoluto di fumare, ma di un divieto di fumare negli esercizi pubblici. Del resto, norme simili sono già in vigore in diversi Paesi, senza che le stesse sollevino particolari opposizioni o resistenze. Tipico al proposito è il caso italiano, dove l'introduzione generalizzata del divieto di fumare negli esercizi pubblici sta dando risultati positivi anche per quanto riguarda la frequenza, in aumento, degli esercizi pubblici. Recentemente, per citare un ultimo esempio, anche le Ferrovie federali hanno deciso di introdurre a partire dal 2006 il divieto di fumare sui treni.

In quanto al secondo punto, durante la discussione diversi commissari hanno espresso l'intenzione di presentare emendamenti all'art. 57 per prevedere una serie di deroghe al divieto di fumare in particolare per i bar, i piccoli ristoranti, o i ristoranti di paese e di valle. La giustificazione di tali deroghe risiederebbe nella diversa funzione di quegli esercizi, in genere luoghi dove non si consumano pasti, oltre che punti d'incontro sociali. Per quegli esercizi, secondo i sostenitori delle proposte di deroghe, le conseguenze economiche di un divieto come quello proposto dal messaggio potrebbero essere pesanti, fino alla messa in discussione della loro esistenza.

In merito, la Commissione deve preliminarmente rilevare la complessità delle disposizioni in vigore che definiscono i vari tipi di esercizi pubblici riconosciuti dalla legge. L'attuale legge prevede numerosi tipi di patenti d'esercizio, che renderebbero alquanto complicata la definizione di deroghe. Difficoltà del resto riscontrabile anche nell'interpretazione della disposizione della proposta, allegata al messaggio, del cpv. 3 che stabilisce che *"il divieto di cui al cpv. 1 non si applica alle camere degli esercizi pubblici con alloggio"*.

L'auspicio della Commissione è che nel quadro della preannunciata revisione generale della legge sugli esercizi pubblici il Consiglio di Stato provveda a semplificare la materia.

Quanto all'opportunità di deroghe durante la discussione sono stati rilevati due aspetti:

- la difficoltà di definire gli esercizi pubblici a cui applicare le deroghe, in particolare per quanto riguarda piccoli ristoranti di paese o di valle;
- i problemi di controllo che l'introduzione di deroghe comporterebbero per l'autorità preposta all'applicazione della legge;
- il fatto che da parte della stragrande maggioranza degli esercenti è stato ribadito che l'adesione al progetto di modifica di legge è data, se la misura di divieto prevista al cpv. 1 dell'art. 57 si applica a tutti.

Durante la discussione, attenzione è stata dedicata al già citato cpv. 3 dell'art. 57. Così come formulato risulta poco preciso, nella misura in cui l'art. 5 della legge in vigore enumera molti tipi di esercizi pubblici con possibilità di alloggio, che meriterebbero di essere citati per evitare dubbi ed equivoci.

Altro punto discusso dalla Commissione riguarda il cpv. 3 delle norme transitorie che fissa un periodo transitorio di un anno dall'entrata in vigore della legge durante il quale si può procrastinare l'introduzione del divieto di fumare. Un periodo giudicato troppo ridotto per determinati tipi d'esercizi pubblici quali i caffè e i bar.

Al momento della firma del rapporto è stata sollevata la questione relativa all'estensione del divieto di fumare anche alle discoteche e ai locali notturni. È stata avanzata la proposta di escludere gli esercizi pubblici in questione da tale divieto data la loro caratteristica particolare. Trattasi di locali che insieme ai piano bar sono raggruppati in un'unica categoria che sottostà, per quanto riguarda le autorizzazioni, a regole più restrittive rispetto alla maggioranza degli altri esercizi pubblici. Non sono frequentabili da minorenni, devono aprire tra le 19.00 e le 22.00 e chiudere fra le 02.00 e le 05.00. In ogni caso, l'esclusione dal divieto di fumare deve essere accompagnata dall'obbligo di adottare misure di ventilazioni adeguate. A fine 2004 i locali notturni in funzione erano 79.

I controlli per le discoteche, i locali notturni e i piano bar non presentano particolari difficoltà. Né sono da temere abusi in considerazione del fatto che la trasformazione di un esercizio pubblico usuale quale potrebbe essere un ristorante, un bar o un'osteria in locale notturno o discoteca non è automatico. Infatti, oltre alle norme della Legge sugli esercizi pubblici, vi sono norme di natura pianificatoria, edile, ecc. che ostacolano la creazione di esercizi pubblici del genere.

9. LE DECISIONI DELLA COMMISSIONE

La Commissione all'unanimità si è espressa a favore dell'entrata in materia sul messaggio governativo.

A conclusione della discussione a maggioranza ha deciso:

- a) **di non accettare proposte di emendamento sottoforma di deroghe a favore di particolari tipi di esercizi pubblici, fatta eccezione per i locali notturni, le discoteche e i piano bar che dovrebbero essere escluse dal divieto previo obbligo di adottare**

adeguate misure di ventilazione dei locali, e di confermare l'adesione alla proposta governativa,

- b) di modificare per contro le norme transitorie con l'obiettivo di prolungare a 3 anni il periodo transitorio in particolare per i caffè e i bar per l'introduzione del divieto di fumare.**

La modifica proposta mira a dare, per gli esercizi pubblici che più sollevano problemi in caso di divieto generalizzato, un maggior tempo a disposizione per predisporre gli adeguamenti del caso e per preparare la clientela alle nuove disposizioni.

Sarà inoltre possibile, durante tale periodo, monitorare gli effetti della misura di divieto e, nel caso di conseguenze economiche negative importanti, adottare le opportune modifiche.

A tale scopo, nelle norme transitorie, la Commissione ha deciso di introdurre:

- un cpv. 4 che incarica il Consiglio di Stato di regolamentare, stabilendone le modalità, durante il periodo transitorio l'obbligo per i gerenti di informare gli avventori sul divieto o meno di fumare nei loro locali,
- un cpv. 5 che incarica il Consiglio di Stato di monitorare gli effetti delle misure previste all'art. 57 e relative norme transitorie, riferendo sui risultati di tale monitoraggio nel quadro del rapporto sui consuntivi dello Stato.

Nell'eventualità poi che, per quanto riguarda l'eliminazione del fumo negli esercizi pubblici, dovessero essere realizzate misure tecniche (apparecchi di purificazione dell'aria, nuova generazione di aspiratori) efficaci, il Consiglio di Stato è invitato a valutarne gli effetti sulle disposizioni legali dell'art. 57, in particolare quelle previste al cpv. 1 in discussione e a proporre, se del caso, le necessarie modifiche di legge.

Per quanto riguarda il cpv. 3 dell'art. 57, la maggioranza della Commissione ritiene che la disposizione proposta debba intendersi che si applica:

agli alberghi, ai motel, agli apparthotel, ai garni, alle pensioni, alle locande, ai ristoranti o osterie o trattorie o mense con alloggio, alle pensioni private di famiglia con più di quattro pensionati, agli ostelli della gioventù, alle case di salute, cura, convalescenza, alle colonie di vacanza, ai rifugi, e alle capanne raggiungibili direttamente con strade carrozzabili o con impianti di risalita, per le camere di 4 letti al massimo.

Il regolamento preciserà la lista esaustiva a cui si applica il citato cpv. 3 dell'art. 57.

Per locali notturni, discoteche e piano bar viene introdotto un cpv. 4 dell'art. 57 che stabilisce:

"Il divieto di cui al cpv. 1 non si applica ai locali notturni, alle discoteche e ai piano bar a condizione che siano dotati di adeguati sistemi di ventilazione".

10. CONCLUSIONI

Concludendo la maggioranza della Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio:

- 1) a entrare in materia sul messaggio n. 5588 concernente la modifica dell'art. 57 della Legge sugli esercizi pubblici del 21 dicembre 1994,**

2) ad approvare le modifiche proposte ai cpv. 1, 2 e 3 dell'art. 57 confermando l'interpretazione del cpv. 3 data al punto precedente,

3) ad approvare il nuovo cpv. 4 dell'art. 57 che esclude dal divieto di fumare i locali notturni, le discoteche e i piano bar a condizione che siano dotati di adeguati sistemi di ventilazione,

4) ad adottare le seguenti disposizioni delle norme transitorie:

cpv. 3. *È fissato un periodo transitorio dall'entrata in vigore della norma durante il quale i gerenti hanno la facoltà di procrastinare l'introduzione del divieto di fumare nel proprio esercizio pubblico rispettivamente i titolari di patente di adeguare i locali alla possibilità prevista all'art. 57 cpv. 2:*

a) di un anno per i ristoranti,

b) di 3 anni per i caffè e i bar.

cpv. 4 *Il Consiglio di Stato regola l'obbligo di adottare adeguate misure di informazione dei loro esercizi per i gerenti rispettivamente i titolari di patente in applicazione del cpv. 3 delle disposizioni transitorie.*

cpv. 5 *Il Consiglio di Stato è tenuto a monitorare l'applicazione delle norme del nuovo art. 57 e della disposizione transitoria del cpv. 3 e a informare il Gran Consiglio sui risultati del monitoraggio nei rapporti sul consuntivo.*

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Werner Carobbio, relatore

Allidi-Cavalleri - Bertoli - Bobbià - Dafond -

Duca Widmer - Genazzi - Ghisletta D. -

Menghetti - Pedrazzini - Pini - Vitta

Disegno di

LEGGE

sugli esercizi pubblici del 21 dicembre 1994; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 13 ottobre 2004 n. 5588 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto di maggioranza 20 settembre 2005 n. 5588 R1 della Commissione della legislazione,

decreta:

I.

La Legge sugli esercizi pubblici del 21 dicembre 1994 è così modificata:

Art. 57

Fumo

¹All'interno degli esercizi pubblici è vietato fumare.

²È riservata la facoltà di creare spazi o locali fisicamente separati e opportunamente ventilati adibiti ai fumatori.

³Il divieto di cui al cpv. 1 non si applica alle camere degli esercizi pubblici con alloggio.

⁴Il divieto di cui al cpv. 1 non si applica ai locali notturni, alle discoteche e ai piano bar a condizione che siano dotati di adeguati sistemi di ventilazione.

II. - Disposizione transitoria ed entrata in vigore

¹Trascorsi 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.

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

³È fissato un periodo transitorio dall'entrata in vigore della norma durante il quale i gerenti hanno la facoltà di procrastinare l'introduzione del divieto di fumare nel proprio esercizio pubblico, rispettivamente i titolari di patente di adeguare i locali alla possibilità prevista dall'art. 57 cpv. 2:

- a) di un anno per i ristoranti;
- b) di tre anni per i caffè e i bar.

⁴Il Consiglio di Stato regola l'obbligo di adottare adeguate misure di informazione dei loro esercizi per i gerenti rispettivamente i titolari di patente in applicazione del cpv. 3 della disposizione transitoria.

⁵Il Consiglio di Stato è tenuto a monitorare l'applicazione delle norme del nuovo art. 57 e della disposizione transitoria del cpv. 3 e a informare il Gran Consiglio sui risultati del monitoraggio nei rapporti sul consuntivo.

ALLEGATO

Modifiche di leggi

Con l'entrata in vigore della presente modifica di legge:

I.

La Legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario (Legge sanitaria) del 18 aprile 1989, è così modificata:

Art. 52 cpv. 4

⁴Abrogato.