

Rapporto di maggioranza

numero

7289 R1

data

29 marzo 2017

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione sull'iniziativa popolare legislativa elaborata del 7 agosto 2015 *Ticino 3.0, bar aperti fino alle 03.00*

(v. messaggio 24 febbraio 2017 n. 7289)

I. L'INIZIATIVA POPOLARE LEGISLATIVA "TICINO 3.0, BAR APERTI FINO ALLE 03.00"

Il 7 agosto 2015¹ il gruppo politico Generazione Giovani PPD² ha depositato presso la Cancelleria dello Stato e conformemente agli artt. 116 segg. LEDP³, l'iniziativa popolare legislativa elaborata denominata *Ticino 3.0, Bar aperti fino alle 03:00* (in seguito Iniziativa Ticino 3.0), chiedente la modifica dell'art. 16 Lear⁴, ovvero della disposizione che regola gli orari di apertura e chiusura degli esercizi pubblici, mediante l'introduzione di un cpv. 1bis del seguente tenore: «*Il venerdì, il sabato e durante i giorni prefestivi gli esercizi possono rimanere aperti fino alle 03:00 (apertura prolungata), ritenuto che il Municipio può limitare l'apertura prolungata in caso di ripetuta turbativa della quiete pubblica*».

Scopo dichiarato dell'iniziativa è permettere agli esercizi pubblici di restare aperti fino alle ore 03:00 nei finesettimana e nei giorni prefestivi, con la convinzione che ciò possa contribuire al processo di rilancio turistico ed economico del nostro Cantone rendendolo più attrattivo non solo per i turisti, ma anche per la clientela locale. Secondo gli iniziativaisti, prolungare gli orari di apertura permetterebbe inoltre ai locali di rimanere aperti più a lungo senza dover creare burocrazia per richiedere continue deroghe in caso di necessità. Il prolungamento degli orari di apertura permetterebbe inoltre agli esercizi pubblici locali di essere concorrenziali rispetto ad altre realtà a noi simili e vicine, come ad esempio i locali della vicina penisola, dove già da anni vi sono valide possibilità di creare occasioni di vita oltre la 01:00 di notte senza doversi recare in un locale notturno. Ma secondo i promotori non sarebbero nemmeno da sottovalutare i benefici economici, in quanto la modifica permetterebbe agli esercenti di riorganizzare le loro strategie turistiche e aziendali per trarre maggior profitto, arricchendo quindi indirettamente l'intero territorio⁵.

L'iniziativa popolare lanciata da Generazione Giovani ha raccolto il supporto di tutti i movimenti politici giovanili attivi sul nostro territorio e dell'associazione di categoria Gastro Ticino, che hanno affiancato i promotori nella raccolta delle firme arrivando a consegnare 8'190 sottoscrizioni valide entro il termine del 12 ottobre 2015. La domanda d'iniziativa è

¹ La domanda di iniziativa è stata pubblicata sul *Foglio ufficiale* 63/2015 di martedì 11 agosto 2015.

² Promotori: Giovanni Albertini (primo promotore), Umberto Gatti, Camilla Battagioni, Alissa Bizzozzero e Ivan Monaco.

³ Legge sull'esercizio dei diritti politici (RL 1.3.1.1).

⁴ Legge sugli esercizi alberghieri e sulla ristorazione (RL 11.3.2.1).

⁵ Fonte: comunicato stampa di Generazione Giovani del 7 agosto 2015 che annuncia il lancio dell'iniziativa popolare.

pertanto stata dichiarata riuscita dalla Cancelleria dello Stato con decreto datato 22 ottobre 2015⁶.

II. LA PROCEDURA DI CONSULTAZIONE

Preso atto della riuscita dell'iniziativa popolare il Consiglio di Stato, avvalendosi delle facoltà a lui concesse dall'art. 133 cpv. 4 LEDP, ha annunciato di volersi esprimere in merito con uno specifico messaggio. In vista di allestire una propria presa di posizione, il Governo ha quindi autorizzato il Dipartimento delle istituzioni a organizzare un'ampia consultazione in merito all'iniziativa popolare legislativa oggetto della discussione. La procedura ha preso avvio nel gennaio 2016, chiedendo una presa di posizione a Comuni, Associazione dei Comuni ticinesi (ATC), Associazione ticinese per l'autonomia dei comuni (ATAC), Gastro Ticino, albergatori, Associazione delle polizie comunali ticinesi, comando della polizia cantonale, Conferenza cantonale dei genitori, Dipartimento della sanità e della socialità (DSS) e Radix. Di questi, non tutti hanno risposto alla consultazione⁷.

L'esito della consultazione fornisce di fatto un quadro volto piuttosto al mantenimento dello status quo. Infatti, 47 sono state le risposte, di cui nove favorevoli (tra le quali due con riserva) e 38 contrarie. Le motivazioni sono in parte condivise tra i vari soggetti coinvolti e si possono riassumere come di seguito esposto.

I principali argomenti dei contrari a una generalizzazione dell'estensione degli orari di apertura degli esercizi pubblici sono legati in particolare all'ordine pubblico, quali la potenziale crescita del disturbo alla quiete notturna, atti vandalici, traffico veicolare e pedonale nelle vicinanze degli esercizi. Ma dalla consultazione emergono anche preoccupazioni legate all'aumento dei costi dei servizi di polizia, incaricata a tutelare l'ordine su suolo pubblico. C'è poi chi ha portato all'attenzione dell'Esecutivo il tema dell'accresciuta concorrenza con i locali notturni. Alcuni hanno indicato che alla base dell'iniziativa vi sarebbe un'eccessiva generalizzazione e che non terrebbe sufficientemente conto delle peculiarità delle singole realtà locali. Molti Comuni hanno infine dichiarato di ritenersi soddisfatti della situazione vigente, con orario di chiusura massimo fissato alla 01:00 e possibilità di prevedere deroghe puntuali in determinate occasioni.

Ma ci sono state anche alcune considerazioni positive e/o propositive pervenute da chi ha deciso di partecipare alla consultazione e condivisione di massima con gli intenti dell'iniziativa popolare. C'è infatti chi ha formulato precisi suggerimenti propositivi all'indirizzo del Governo cantonale, come chi ha proposto di ampliare le responsabilità dei gerenti dei locali nell'applicazione delle misure di sicurezza a tutela della quiete pubblica, chi invece la facoltà di prevedere un limite all'uso degli spazi aperti dei locali pubblici a partire da una certa ora (come per altro già avviene in alcune realtà ed è prassi anche in determinate zone centrali di città come Zurigo, ad esempio). Molti Comuni si sono soffermati sulle loro competenze, indicando chiaramente che in caso di accettazione dovrebbe restare chiara la loro facoltà di limitare l'apertura degli esercizi pubblici nelle vicinanze di zone sensibili, quali ad esempio quelle a carattere prevalentemente residenziale o nei pressi di ospedali o case anziani. Alcuni Comuni hanno inoltre auspicato che nell'eventuale applicazione della norma essi avrebbero dovuto godere di ampia

⁶ Foglio ufficiale 84/2015 di venerdì 23 ottobre 2015.

⁷ Hanno risposto numerosi Comuni, l'ATC, l'ATAC, diverse polizie comunali, l'Associazione delle polizie comunali, il comando della polizia cantonale. Non sono pervenute risposte in particolare da Radix e dalla Conferenza cantonale dei genitori.

autonomia decisionale nella gestione delle situazioni locali. In effetti diversi Comuni hanno preavvisato negativamente l'iniziativa, vedendo nell'estensione generalizzata degli orari di apertura degli esercizi pubblici una perdita di autonomia.

Il Comune di Ascona ha preavvisato negativamente l'ipotesi di estendere l'orario di chiusura degli esercizi pubblici fino alle 03:00 di notte, dichiarandosi nello stesso tempo però favorevole a una soluzione di compromesso con l'estensione fino alle 02:00. Altri si sono chiaramente espressi a favore del mantenimento dello status quo. C'è poi anche stato chi ha preavvisato contrariamente un'estensione generalizzata degli orari di apertura, privilegiando la scelta di una revisione della Lear che permettesse ai Comuni di concedere maggiori possibilità di derogare agli orari massimi stabiliti, oggi (teoricamente) limitata a occasioni straordinarie giusta l'art. 19 Lear.

Dalla consultazione emerge infine che numerose realtà sono raramente confrontate con richieste di deroghe e di fatto non percepiscono l'esigenza di dover estendere l'orario di chiusura degli esercizi pubblici.

III. IL GRUPPO DI LAVORO LEAR 2.0

Alla luce del risultato della consultazione, il Consiglio di Stato ha incaricato il Dipartimento delle istituzioni di costituire un gruppo di lavoro, al quale è stato affidato il compito di studiare proposte che permettessero di concretizzare i benefici auspicati dai promotori dell'iniziativa, tenendo conto però delle questioni legate alla tutela dell'ordine pubblico e alla quiete notturna. Più in generale il gruppo di lavoro ha avuto il compito di proporre alcune riflessioni a livello legale, pratico e procedurale per sviluppare il settore degli esercizi alberghieri e della ristorazione.

Il gruppo di lavoro – denominato LEAR 2.0 – ha visto il coinvolgimento di polizia cantonale, Gastro Ticino, Hotellerie Suisse, Agenzia turistica ticinese, Associazione Comuni ticinesi, Associazione take away Ticino, Laboratorio cantonale, Associazione polizie comunali ticinesi e della Divisione dell'economia, ovvero di tutti i principali attori del settore e aveva lo scopo di svolgere una riflessione a 360° e proporre soluzioni concrete e condivise.

Il rapporto del gruppo di lavoro è stato reso a inizio 2017 e le riflessioni da esso scaturite sono state condivise dal Governo durante la seduta del 10 gennaio 2017, risolvendo di dare avvio a una revisione parziale della Lear suddivisa in due tappe. Con il messaggio che qui ci occupa, il Governo porta all'attenzione del Gran Consiglio una prima fase della prospettata revisione della Lear, volta a una parziale liberalizzazione del settore alberghiero e di quello della ristorazione e presenta un controprogetto all'iniziativa Ticino 3.0.

IV. IL MESSAGGIO GOVERNATIVO

Il Consiglio di Stato dichiara di condividere i principi dei promotori dell'iniziativa Ticino 3.0 e l'idea che un incentivo verso l'attrattività turistica ed economica del nostro Cantone passi anche attraverso gli orari di apertura degli esercizi pubblici. D'altra parte il Governo ha dovuto tenere conto delle non poche perplessità scaturite dalla consultazione. Per questa ragione, analizzati i responsi della consultazione, preso atto delle riflessioni del gruppo di lavoro Lear 2.0, con il messaggio che qui ci occupa il Consiglio di Stato sottopone

all'attenzione del Parlamento un controprogetto all'iniziativa popolare e propone ulteriori modifiche legislative volte a snellire la legge. Si tratta in particolare dei seguenti aspetti:

- posticipare la possibilità di chiusura degli esercizi pubblici alle 02:00 il venerdì, il sabato e durante i giorni prefestivi;
- introdurre la possibilità per l'esercente di anticipare la chiusura, fino a un massimo di due ore prima dell'orario notificato al Comune, tramite una semplice notifica;
- estendere la durata dei permessi speciali, dagli attuali quindici giorni a tre mesi, lasciando ai Comuni la competenza per il loro rilascio.

In una seconda fase il Governo prevede la presentazione di un secondo messaggio all'attenzione del Parlamento, con il quale intende proporre ulteriori modifiche alla Lear e a eventuali normative che concernono i settori alberghiero e della ristorazione.

a) Parziale liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi pubblici

In tema di orari di apertura, punti centrali della modifica legislativa proposta dal Governo sono certamente la revisione dell'art. 16 Lear, l'introduzione di un nuovo art. 21a e la modifica del RLear.

ATTUALE	NUOVO
<p>Art. 16 Orari di apertura e chiusura degli esercizi</p> <p>¹Gli esercizi, esclusi i locali notturni, devono rimanere aperti per un minimo di otto ore giornaliere, anche non consecutive, tra le ore 05:00 e la 01:00.</p> <p>²Il municipio può prevedere eccezioni all'obbligo di apertura di cui al cpv. 1</p> <p>³I locali notturni possono aprire dalle ore 19:00 e devono chiudere entro le 05:00</p> <p>⁴Il municipio può regolare la chiusura dei locali notturni tra le ore 03:00 e le 05:00.</p>	<p>Art. 16 Orari di apertura e chiusura degli esercizi</p> <p>¹Gli esercizi, esclusi i locali notturni, devono rimanere aperti per un minimo di otto ore giornaliere, anche non consecutive, tra le ore 05:00 e la 01:00.</p> <p>^{1bis}Il venerdì, il sabato e i giorni prefestivi gli esercizi pubblici, esclusi i locali notturni, possono rimanere aperti fino alle ore 02:00.</p> <p>²Il municipio può prevedere eccezioni all'obbligo di apertura di cui al cpv. 1</p> <p>³I locali notturni possono aprire dalle ore 19:00 e devono chiudere entro le 05:00.</p> <p>^{3bis}Il venerdì, il sabato e i giorni prefestivi, i locali notturni possono rimanere aperti fino alle ore 06:00.</p> <p>⁴Il municipio può regolare la chiusura dei locali notturni tra le ore 03:00 e le 06:00.</p>

L'attuale versione dell'art. 16 Lear fa una distinzione tra esercizi pubblici e locali notturni: i primi devono di principio restare aperti per un minimo di otto ore al giorno tra le ore 05:00 e la 01:00 – anche non consecutive – durante almeno cinque giorni alla settimana. I secondi possono aprire dalle ore 19:00 e devono chiudere entro le 05:00, riservata la possibilità dei singoli municipi di regolarne la chiusura anticipata fino alle ore 03:00. Gli orari di chiusura indicati nella legge costituiscono un limite di orario massimo, ma di fatto

qualsiasi locale è libero di regolare i propri orari secondo le proprie esigenze e la propria clientela. Inoltre potrebbero essere applicabili ulteriori disposizioni di ordine pubblico. Importante è il rispetto dei minimi sanciti dall'art. 16 Lear.

L'art. 19 Lear prevede poi la facoltà per il singolo esercizio pubblico di chiedere al Municipio il rilascio di puntuali deroghe durante occasioni straordinarie. Questa facoltà è oggi molto diffusa e utilizzata. In particolare in alcuni centri sembra essere diventata una semplice formalità, **privando di fatto il concetto di deroga del suo carattere eccezionale**. E quando la concessione di deroghe diventa sistematica, occorre riflettere sull'eventualità di procedere a una modifica legislativa.

Tramite due puntuali modifiche dell'art. 16 Lear, il Consiglio di Stato propone di conferire agli esercizi pubblici e ai locali notturni la facoltà di tenere aperto fino alle ore 02:00, rispettivamente le 06:00 il venerdì e il sabato notte⁸, oltre che i giorni prefestivi.

b) Rafforzamento della figura del gerente

Il gerente è colui che è responsabile della conduzione dell'esercizio e che con la sua presenza deve garantire il rispetto delle normative in vigore (art. 21 Lear). Tra i compiti conferiti al gerente vi sono quelli legati alla cura dell'istruzione e dell'operato del personale, alla pulizia dell'esercizio, alla garanzia del mantenimento dell'ordine e della quiete all'interno dell'esercizio (art. 74 RLear), prendendo tutti i provvedimenti necessari per raggiungere lo scopo (art. 83 RLear).

A tutela dell'ordine pubblico (oltre alle norme di polizia, edilizie e ambientali legate alle emissioni moleste che i Comuni sono tenuti in ogni caso a far rispettare e che in virtù della forza derogatoria del diritto federale prevalgono sulla Lear), il messaggio governativo propone di introdurre un nuovo art. 21a LEAR, **volto a rafforzare la responsabilità del gerente tanto all'interno quanto nelle immediate vicinanze dell'esercizio pubblico** e volto a introdurre la facoltà per il Municipio di ordinare misure, quali ad esempio quella di imporre una limitazione dell'orario di apertura o di chiedere al Dipartimento delle istituzioni di pretendere che il locale organizzi a proprie spese un servizio di sicurezza per assicurare il mantenimento dell'ordine.

c) Facoltà di chiudere anticipatamente

Oggi, secondo i combinati artt. 16 Lear e 71 RLear, gli esercizi pubblici sono obbligati a restare sempre aperti entro i limiti di orario che hanno comunicato al Municipio. Dal lato pratico, si è riscontrato che ciò può costituire un limite e può essere addirittura dannoso per il singolo esercizio pubblico. Infatti, per assenza di clientela, per ragioni personali o per qualsiasi altra ragione, allo scopo di evitare costi inutili legati all'obbligo di tenere aperto nonostante l'assenza di clienti, capita che alcuni esercizi decidano di chiudere anticipatamente rispetto all'orario ufficialmente comunicato, rischiando così di incorrere in sanzioni e creando inconvenienti alle autorità preposte al controllo. La rigida struttura attuale è giudicata problematica e quindi, in ottica di favorire la liberalizzazione degli orari di apertura e di permettere agli esercizi pubblici di tenere conto delle proprie esigenze, il Governo indica che modificherà l'art. 72 RLear.

⁸ Si tratta chiaramente delle notti di venerdì su sabato e di sabato su domenica.

Tale disposizione prevede infatti la facoltà per l'esercizio pubblico di posticipare la propria chiusura (ma sempre entro i limiti massimi sanciti dall'art. 16 Lear) tramite semplice notifica al Municipio o alla polizia territorialmente competente. Il medesimo meccanismo deve essere introdotto conferendo all'esercente la facoltà di annunciare al Municipio o alla polizia (anche solo oralmente) la chiusura anticipata del proprio esercizio pubblico, fino a un massimo di due ore prima dell'orario di regola previsto.

d) Estensione della durata dei permessi speciali

Per far fronte ad accresciute esigenze legate all'aumento negli ultimi anni di eventi quali manifestazioni, feste, sagre, fiere, mercati e occasioni definite straordinarie nel nostro Cantone, il Governo propone di adeguare l'art. 30 Lear, estendendo la durata del periodo entro cui ai Municipi è concessa la facoltà di rilasciare permessi speciali per la vendita di cibi e bevande durante tali occasioni. Infatti, giusta l'attuale versione dell'art. 30 cpv. 1 Lear, la durata dei permessi speciali è limitata a quindici giorni al massimo. L'insufficiente chiarezza della disposizione ha però fatto sorgere numerosi problemi interpretativi in merito alla ripetibilità dei permessi nei singoli Comuni e quindi disparità di trattamento.

Il Governo propone pertanto di modificare l'art. 30 Lear estendendo a tre mesi per anno civile la durata dei permessi speciali, non rinnovabili, da utilizzare consecutivamente e necessariamente legati a manifestazioni, installazioni e locali precisi e determinati. Ciò significa che per la medesima manifestazione un permesso speciale può essere concesso una sola volta, ma che una struttura può anche essere adoperata per più di una manifestazione, purché sia rispettata la durata massima di tre mesi e che il periodo sia consecutivo. Quindi, indipendentemente dalla manifestazione, una struttura può essere autorizzata e rimanere aperta per un periodo massimo e consecutivo di tre mesi. Tale è anche il limite massimo previsto dalla legislazione edilizia, entro il quale non è necessario disporre di licenza per costruzioni provvisorie.

La competenza per il rilascio dei permessi è mantenuta ai Municipi, previo avviso favorevole da parte del Dipartimento delle istituzioni e informazione al Laboratorio cantonale, che dovrà prevedere a rendere attenta l'autorità comunale in merito ai requisiti strutturali e igienici. Il permesso speciale è subordinato alla presenza di un gerente responsabile, chiamato personalmente a occuparsi della gestione e che sottostà ai medesimi obblighi ai quali soggiace il gerente di un esercizio pubblico ordinario.

V. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

a) I lavori commissionali

La Commissione della legislazione si è chinata in più occasioni sul messaggio in oggetto, discutendone al proprio interno e organizzando alcune audizioni con i soggetti maggiormente coinvolti dalle modifiche legislative proposte.

Ancor prima del licenziamento del messaggio governativo che ci occupa, il 1. febbraio 2017 sono stati sentiti due promotori dell'iniziativa Ticino 3.0, segnatamente i signori Giovanni Albertini e Umberto Gatti. In effetti la Commissione della legislazione aveva reputato che nonostante non vi fosse ancora una presa di posizione ufficiale da parte del Governo, i tempi fossero maturi per poter sentire gli iniziativaisti, dato che quando sono stati resi noti gli esiti del gruppo di lavoro Lear 2.0, il Consigliere di Stato Norman Gobbi ha dichiarato che era intenzione del Governo procedere in tempi brevi al licenziamento di un

messaggio che prevedesse la possibilità di estendere gli orari di apertura degli esercizi pubblici fino alle ore 02:00, dando seguito a quanto suggerito dal gruppo di lavoro. In questa occasione gli iniziativaisti hanno ribadito le ragioni poste alla base dell'iniziativa e confermato la loro adesione a una soluzione di compromesso come quella proposta dal presente messaggio.

L'8 marzo 2017 è poi stato il turno dell'audizione del Consigliere di Stato Norman Gobbi, Direttore del Dipartimento delle istituzioni e titolare del dossier concernente la revisione della Lear, che ha avuto modo di illustrare i contenuti del messaggio e di rispondere alle domande dei commissari. In questa occasione il Consigliere di Stato ha altresì ribadito che è intenzione del Governo sottoporre al Parlamento un secondo messaggio volto a modificare la Lear, semplificandola e adeguandola alle mutate esigenze.

Il 22 marzo 2017 ha avuto luogo l'audizione di Riccardo Calastri, presidente dell'Associazione dei Comuni ticinesi, che ha sostanzialmente ribadito le perplessità già esposte in sede di consultazione, ponendo in particolare l'accento sul fatto che i Comuni non avvertono la necessità di modificare il sistema delle deroghe, generalizzando una soluzione già oggi praticabile. Inoltre egli ha indicato che la maggiore preoccupazione dei Comuni è legata alle questioni di ordine pubblico che il prolungamento degli orari di apertura potrebbe comportare. Il presidente dell'ATC ha inoltre posto l'accento sulle difficoltà che si riscontrano spesso nei Comuni quando si tratta di dimostrare l'effettivo disturbo della quiete pubblica provocato da un esercizio pubblico. Ciò nonostante ha dichiarato che non è intenzione dell'ATC farne una battaglia di principio, né lanciare un referendum dei Comuni in caso di approvazione delle modifiche legislative in esame.

Nella stessa occasione i commissari hanno avuto modo di sentire l'opinione del Presidente di Gastro Ticino Massimo Suter e di Michael Lämmli, rappresentante delle discoteche e dei locali notturni. Il primo ha portato la propria adesione alla proposta, ricordando che l'associazione aveva sostenuto l'iniziativa Ticino 3.0 e indicando che la soluzione di compromesso raggiunta dal gruppo di lavoro (di cui ha fatto parte anche Gastro Ticino) è stata accolta positivamente dall'associazione di categoria che rappresenta.

Secondo il signor Suter, la riuscita della proposta contenuta nel presente messaggio rappresenta un'ottima occasione per rilanciare l'attrattività al nostro Cantone, sia in termini turistici, sia per la popolazione locale che vive la notte, dando anche ai giovani la possibilità di restare in un luogo sicuro piuttosto che in mezzo alla strada, con tutti i rischi che ne conseguono. Per la ristorazione in particolare, la possibilità di tenere aperto un'ora in più nei finesettimana significa poter proporre un'offerta enogastronomica prolungata ed essere una valida alternativa all'offerta di oltre confine (Campione d'Italia compreso), dove è possibile mangiare anche la sera tardi. Infatti al di là della presunta situazione di conflittualità che potrebbe crearsi tra bar e discoteche, il rappresentante di Gastro Ticino ha ricordato che a beneficiare degli effetti positivi dell'estensione degli orari di apertura potranno essere anche i ristoranti, che potranno ampliare la propria offerta e rispondere alle esigenze di un pubblico che desidera mangiare qualcosa a tarda ora, magari dopo un concerto, una rappresentazione teatrale o una partita di hockey, come tra l'altro è già possibile nella maggior parte delle città svizzere. In particolare nel periodo estivo, la possibilità di tenere aperto più a lungo è vista come una ventata d'ossigeno alla crisi cui il settore è confrontato in questi anni.

Il sig. Suter ha inoltre evidenziato come l'accettazione delle modifiche legislative non comporterebbe ripercussioni negative per il personale, dato che il settore della ristorazione sottostà a un CCL nazionale, che regola orari e presenze degli impiegati. Al limite quindi

l'estensione degli orari di apertura il venerdì e il sabato può comportare maggiori costi per l'imprenditore, che si assume quindi il rischio imprenditoriale e valuterà, analizzando vantaggi e svantaggi, se gli converrà fare uso della possibilità concesse dalla legge.

Il rappresentante dei locali notturni si è invece fatto portavoce delle preoccupazioni del settore delle discoteche, stimando un'ingente perdita di guadagno a causa della concorrenza che creerà l'accettazione del controprogetto, con a suo avviso il decurtamento di un'ora di potenziale clientela. A mente del signor Lämmli a beneficiare della proposta sarebbero soprattutto i bar che già oggi hanno un'offerta e una struttura simile a quelle delle discoteche, ma a prezzi inferiori rispetto a queste, che sono invece costrette a praticare prezzi molto alti e far pagare un prezzo d'entrata a causa degli alti costi supplementari che comporta la gestione di una discoteca rispetto a quella di un bar. Le discoteche hanno infatti forti spese in termini di sicurezza e adeguamenti strutturali, che le costringono a mantenere i prezzi alti. L'idea di prolungare l'orario di apertura dei locali notturni fino alle ore 06:00 lascia invece indifferenti gli addetti ai lavori, poiché già oggi molti locali chiudono alle 04:00 o prima.

b) L'avviso della maggioranza della Commissione

1. Sulla modifica degli orari di apertura degli esercizi pubblici e sull'accresciuta responsabilizzazione del gerente

È convinzione della maggioranza della Commissione della legislazione che all'iniziativa Ticino 3.0 vada dato il merito di essere stata in grado di aprire un importante dibattito che va oltre alla semplice estensione dell'orario di apertura dei locali pubblici nei finesettimana e nei giorni prefestivi, bensì che riguarda la necessità di adeguare le normative che si applicano al settore della ristorazione, in modo da avere basi legali adeguate per un rilancio moderno e competitivo del settore.

La proposta presentata dal messaggio governativo ha trovato il sostegno della maggioranza della Commissione della legislazione. Occorre però dire che almeno una parte di questa maggioranza sarebbe stata favorevole ad accogliere un'estensione della possibilità di apertura degli esercizi pubblici anche fino alle 03:00, come proposto dagli iniziativaisti. È inoltre opinione di alcuni che la Lear sia da rivedere totalmente se non addirittura da abolire a favore di una liberalizzazione del settore, lasciando totale libertà agli esercizi pubblici nell'organizzazione dei loro orari di apertura e prevedendo unicamente norme igienico-sanitarie, reputando per contro sufficienti le norme edilizie e ambientali e le disposizioni di polizia già esistenti a tutelare le questioni legate all'ordine pubblico, rafforzando la responsabilità del gerente e le possibilità d'intervento dei Municipi in caso di abusi. In altre parole: libertà totale a chi può per ubicazione, idoneità e capacità e volontà; limitazioni agli altri e – soprattutto – libertà negli orari di apertura a seconda della tipologia di clientela desiderata da chi gestisce il bar, nel rispetto delle norme di diritto pubblico.

Agli occhi della maggioranza della Commissione, la Lear tende a regolare in modo eccessivo il settore degli esercizi pubblici, soprattutto se si confrontano le disposizioni in vigore in Ticino con quelle adottate da altri Cantoni. Il limite delle 02:00 di notte nei finesettimana è già una realtà ad esempio a Basilea e ad Argovia. Molti Cantoni prevedono poi la facoltà per i singoli Comuni di regolare in modo autonomo la gestione degli orari. A Zurigo e Lucerna non sono pochi i bar e ristoranti che restano aperti tutta la notte. I Cantoni di Obvaldo e Uri non prevedono invece alcun limite orario per gli esercizi pubblici.

Ciononostante e preso atto delle resistenze, la soluzione proposta dal Governo rappresenta comunque per la maggioranza della Commissione un compromesso condivisibile, liberale e moderno. In particolare l'introduzione della possibilità di posticipare la chiusura e quella di anticiparla è vista positivamente, nel senso che permette di tenere in considerazione le diverse peculiarità locali e le esigenze delle differenti tipologie di esercizi pubblici, a dipendenza della loro ubicazione e della clientela alla quale si rivolgono, oltre a rappresentare un piccolo passo verso una maggiore liberalizzazione.

Infatti occorre evidenziare come i timori legati a un'eccessiva generalizzazione degli orari di apertura degli esercizi pubblici, con conseguenti effetti negativi sull'ordine pubblico e sulla quiete notturna, siano del tutto infondati. Senza voler entrare nel dettaglio dei vincoli posti alle emissioni nei vari comparti comunali dalle norme di Piano regolatore che in ogni caso restano in vigore, è altresì altamente verosimile che alla facoltà di prolungare l'orario di apertura vorranno far capo soprattutto gli esercizi pubblici ubicati in zone urbane e/o a forte impatto turistico e soprattutto in determinati periodi dell'anno, ovvero quelli a cui l'estensione degli orari di apertura può concretamente portare un beneficio in termini economici. Invece nelle zone periferiche e laddove l'esigenza aperture prolungate non è particolarmente sentita non dovrebbe cambiare alcunché. Anzi, la prospettata modifica del regolamento, volta a introdurre la possibilità di chiusura anticipata rispetto all'orario notificato al Municipio, permetterà addirittura di chiudere prima, con conseguente contenimento dei costi per il singolo esercizio.

Va infatti ribadito come il posticipo dell'orario di chiusura alle ore 02:00 nei finesettimana e nei giorni prefestivi sia da intendersi come una facoltà concessa al singolo e a determinate condizioni e non come un obbligo. Ogni imprenditore valuterà quindi vantaggi e svantaggi legati al prolungamento degli orari di apertura e ne trarrà le proprie conclusioni. La soluzione proposta dal Governo permette quindi di tenere in considerazione le peculiarità delle singole realtà locali. Infatti, come evidenziato anche da alcuni interlocutori in fase di consultazione, l'esigenza di prorogare gli orari di apertura degli esercizi pubblici non può essere percepita in modo uniforme in tutto il territorio cantonale. Da un lato vi sono infatti le città e le zone ad alta vocazione turistica, dove soprattutto nei periodi estivi l'estensione degli orari di apertura di bar e ristoranti può portare un vero beneficio. Dall'altro ci sono altre zone dove già oggi non vi è vita notturna e che sono raramente confrontate con la richiesta di deroghe, dove quindi non vi è necessità di tenere aperto più a lungo. In alcune zone del nostro Cantone addirittura la maggior parte degli esercizi pubblici chiude ben prima dell'orario limite fissato alla 01:00.

L'introduzione della possibilità di adeguare gli orari di apertura degli esercizi pubblici è dunque valutata positivamente dalla maggioranza della commissione della legislazione e in particolare da chi vi vede un primo passo verso una maggiore liberalizzazione del settore, volta a rafforzarlo e a mantenerlo aggiornato e adeguato rispetto alle mutate abitudini della società.

L'adozione delle modifiche legislative porterebbe poi ad abbandonare il sistema delle deroghe e ripristinare quindi una correttezza giuridica. Per definizione la deroga dovrebbe costituire infatti un atto di carattere eccezionale le condizioni per la cui concessione devono essere interpretate restrittivamente (Scolari, *Diritto amministrativo, Parte generale*, 2. ed, N 793). Ancora recentemente rispondendo a un'interrogazione del deputato Käppeli, il Consiglio di Stato indicava che «*La Lear consiste in una legge di polizia che mira alla tutela dell'ordine pubblico e degli avventori. Le deroghe in esse contenute vanno pertanto interpretate e concesse in maniera restrittiva se non si vuole svuotare di significato*

*l'impianto giuridico vigente»*⁹. Secondo il messaggio sulla Lear del 1. aprile 2009 (pag. 29), quali occasioni straordinarie sono da intendere come «*le sagre, manifestazioni politiche, religiose e sportive, ma anche quelle culturali, le feste, le fiere e i mercati*». Di fatto però è sotto gli occhi di tutti – soprattutto di chi frequenta le nostre città – come l'attuale sistema delle deroghe abbia mostrato tutti i propri limiti se raffrontato alla ratio legis attualmente in vigore. Da un lato in alcuni Comuni la necessità di conferire continue deroghe ha portato a uno svuotamento del carattere di eccezionalità del sistema. Si pensi ad esempio a Lugano¹⁰, che in alcune occasioni concede deroghe generalizzate agli esercizi pubblici fino alle ore 02:00 su tutta la propria giurisdizione. Ma anche a Locarno la situazione attuale lascia insoddisfatta almeno una parte della politica¹¹.

L'estensione degli orari di attività di bar e ristoranti è vista quindi dalla maggioranza della Commissione come un elemento in grado di portare una ventata di ossigeno a un settore in crisi, di offrire un'offerta diversificata a una società che oggi vive sulle 24 ore e che ha numerose esigenze. Con l'entrata in vigore di AlpTransit inoltre il turismo è tornato a crescere nel nostro Cantone, ma occorre lavorare per mantenere il trend positivo: anche in questo senso la proposta che ci occupa costituisce un importante tassello per il rilancio turistico del Ticino.

Certamente la maggioranza della Commissione non può non soffermarsi anche sui potenziali effetti negativi che comporta un'estensione degli orari di apertura di esercizi pubblici e locali notturni, in particolari sui rischi legati alla sicurezza e al consumo di alcol. Va però detto che di principio si tratta di problemi che possono sorgere a qualsiasi ora del giorno e della notte. Anche qui come in molti altri settori si ritiene corretto fare appello al senso di responsabilità dei singoli, senza che sia sempre lo Stato a dover regolamentare ogni attività in modo restrittivo, penalizzando un intero comparto economico a causa dei rischi connessi al potenziale comportamento di una minoranza, ritenuto comunque che lo Stato e numerosi enti fanno un'importante attività di prevenzione accessibile a chiunque.

La soluzione proposta è ritenuta dalla maggioranza della Commissione della legislazione sufficientemente flessibile e in grado di tenere conto delle esigenze di tutti i principali protagonisti della vita notturna ticinese: avventori locali, turisti, ristoratori, albergatori, detentori di locali notturni. Essa mantiene immutate le competenze degli enti locali nella gestione delle proprie specifiche situazioni e nel controllo sul proprio territorio. Il rafforzamento della responsabilità della figura del gerente è pure un elemento valutato positivamente, considerato che è un principio base di uno Stato liberale il fatto che maggiore libertà e liberalizzazione vadano di pari passi con un'accresciuta responsabilizzazione del singolo individuo.

In merito alle preoccupazioni espresse dal rappresentante delle discoteche Michael Lämmli, legate all'impatto economico negativo che avrebbe sul settore l'accoglimento della revisione della Lear, la maggioranza della Commissione ritiene che siano comprensibili, ma che occorra ridimensionare il problema. Innanzitutto occorre chiarire che la potenziale clientela è diversificata e che le singole persone hanno usanze differenti: ci sono gli avventori delle discoteche che vi si recano con convinzione, ci sono le persone che vivono i bar ma che non frequentano le discoteche, ci sono le persone che vorrebbero semplicemente mangiare un pasto caldo a tarda ora, ci sono le persone che per inerzia

⁹ Interrogazione del 12.07.2015 / 91.15 di Fabio Käppeli e cof. *Vita notturna: vogliamo favorire la coesione sociale e il turismo?*

¹⁰ Solo nel 2017 la città di Lugano ha concesso deroghe d'orario fino alle ore 02:00 per bar e ristoranti sulla giurisdizione del territorio per l'Epifania, Carnevale, san Valentino, Festa della donna, st. Patrick day.

¹¹ Cfr. Ad esempio l'interrogazione presentata da Alessandro Spano, Mauro Silacci e cof. il 26.05.2016 al Municipio di Locarno *Turismo e qualità di vita: rilanciamo l'estate di Locarno*.

capitano in discoteca alla 01:00 di notte per un breve periodo, dato che non hanno alternative e non hanno voglia di andare a casa subito. Di tutti questi, solo quest'ultimo gruppo potrà costituire una potenziale perdita di clientela per i locali notturni, mentre per il resto l'estensione degli orari di apertura non potrà che contribuire a costituire un'offerta complementare alle discoteche, non concorrenziale. Inoltre, difficilmente si ritiene che nel caso in cui una discoteca organizzi serate con grandi ospiti provenienti dal panorama musicale nazionale o internazionale, la maggior parte dei potenziali clienti preferisca restare in un bar qualsiasi fino alle 02:00 di notte, anziché recarsi all'evento per tempo.

È vero che ci sono in Ticino bar organizzati come discoteche che propongono musica simile a quella dei locali notturni; occorre però sottolineare che anche questi locali dovranno dimostrarsi adeguati di essere in grado di gestire l'ordine pubblico all'interno e all'esterno, se vorranno beneficiare dell'estensione degli orari di apertura. Infatti le modifiche legislative proposte non mutano alcunché in merito alle questioni legate alla musica nei locali pubblici (sia essa dal vivo o riprodotta tramite amplificatore), per le quali continueranno a valere le disposizioni in vigore. L'estensione degli orari di apertura degli esercizi pubblici infatti non va da sé con la facoltà di mantenere un volume sonoro elevato fino alle ore 02:00. Lo svolgimento di manifestazioni di ogni tipo o di intrattenimenti musicali presuppone infatti il rispetto di chiare norme edilizie e il rispetto delle normative in materia di protezione fonica e ambientale.

L'estensione degli orari di apertura può quindi essere legata ad alti costi per l'imprenditore, cui spetta il compito di valutare vantaggi, svantaggi e decidere, senza dimenticare che è sua la responsabilità in caso di violazioni dell'ordine pubblico. Egli dovrà quindi fare particolare attenzione alle emissioni foniche provocate dal locale, prevedendo se necessario anche provvedimenti legati alle aggregazioni di persone nelle immediate vicinanze dello stesso e considerando l'aspetto fumatori.

Inoltre vi è molta gente in questo Cantone che non apprezza l'ambiente delle discoteche e la musica da esse proposte, persone che prediligono altri generi di musica (rock, folk, blues, musica dal vivo ecc.), o persone che preferiscono i locali in cui la musica è solo un sottofondo tenuto a basso volume: è anche a queste persone che si rivolge lo spirito delle proposte di adeguamento legislativo di cui ci stiamo occupando. Ed è alle diverse abitudini, esigenze e preferenze degli avventori della vita notturna ticinese che vanno proposte offerte differenziate per rispondere alle esigenze di tutti e quindi permettere a tutti di vivere almeno un'ora in più la notte, al pari delle realtà moderne e liberali di questa società.

Non va poi sottovalutato il ruolo dei Comuni, che potranno in ogni caso mantenere o prevedere norme più restrittive a tutela dell'ordine pubblico, come ad esempio decidere tramite regolamento od ordinanza che non sono concesse deroghe oltre la 01:00 per il servizio all'aperto, o vietare l'uso di strumenti o apparecchi musicali, radiofonici o televisivi all'esterno dopo una certa ora, oppure subordinare ad autorizzazione municipale l'organizzazione di intrattenimenti musicali. Starà poi anche ai locali stessi riuscire a responsabilizzarsi se vorranno beneficiare delle accresciute facoltà in termini di orari di apertura concesse dalle modifiche legislative, tutelandosi sufficientemente ed evitando così di diventare fonte di molestie notturne per il vicinato, ad esempio limitando le emissioni sonore, prendendo le necessarie precauzioni edilizie, vietando il consumo di bevande all'esterno e cercando di limitare il formarsi di raggruppamenti di persone dopo una certa ora nelle immediate vicinanze del locale.

La maggioranza della Commissione della legislazione condivide poi le parole del rappresentante di Gastro Ticino, evidenziando che non esistono solo bar e discoteche ma anche i ristoranti, che potendo beneficiare di un'ora in più di apertura nei finesettimana potranno ampliare la potenziale clientela, estendendo l'offerta culinaria fino a tarda ora.

Detto quanto precede, una lungimirante e liberale visione d'insieme della realtà dello svago ticinese, non può che portare alla condivisione dello spirito del messaggio che qui ci occupa.

2. *Sull'estensione della durata dei permessi speciali*

Il permesso speciale autorizza la vendita di cibi e bevande in luoghi che usualmente non sono destinati a tale attività, quindi al di fuori dell'area di un esercizio pubblico. Non sono infatti pochi gli eventi sparsi sul territorio ticinese che hanno una durata che si estende a più settimane. Pensiamo ad esempio al Longlake festival di Lugano, al Festival del film di Locarno, a Jazz Ascona, ma anche alle singole installazioni provvisorie come la cupola di Campo Blenio, o la cupola di Melidelce.

Grazie alla modifica legislativa proposta, tutte le installazioni provvisorie dedicate alla vendita di cibi e bevande legate a un evento potranno avere un'attività di tre mesi al massimo, ripristinando quindi la parità di trattamento nei Comuni ticinesi il rispetto delle norme edilizie.

La modifica legislativa proposta indica che, per quanto attiene ai requisiti strutturali e igienici, il Municipio è tenuto a informare il Laboratorio cantonale prima del rilascio dell'autorizzazione, che provvederà a sua volta a rendere attenta l'autorità comunale in merito alle normative da rispettare e ai requisiti minimi a cui le strutture devono attenersi. Oggi non è prevista alcuna forma di preavviso da parte di enti cantonali, bensì unicamente l'obbligo per il Municipio di comunicare la propria decisione al Dipartimento delle istituzioni e al laboratorio cantonale.

Tra i commissari, c'è chi si è chiesto se non fosse preferibile subordinare l'autorizzazione del permesso speciale a preavviso favorevole sia del Dipartimento delle istituzioni sia del Laboratorio cantonale. Interpellato a proposito di questa opzione, quest'ultimo ha però sottolineato come non ritenga necessario un suo coinvolgimento prima del rilascio del permesso, avendo questi in ogni caso la facoltà di controllare e intervenire in ogni momento. Per comprovata esperienza lo stesso laboratorio ritiene infatti che nella maggior parte dei casi l'invio della decisione è di per sé sufficiente. La maggioranza della Commissione della legislazione condivide quanto il Laboratorio cantonale afferma a proposito della propria attività e propone quindi di mantenere il suo intervento secondo quanto previsto dal Consiglio di Stato.

La necessità di ottenere preavviso positivo da parte del Dipartimento delle istituzioni è ritenuta invece importante per un controllo in merito ai requisiti del gerente, oltre che per garantire la parità di trattamento a livello cantonale nella concessione dei permessi speciali.

3. *Aspetti finanziari*

Il Consiglio di Stato afferma nel proprio messaggio che la nuova impostazione comporterebbe un minimo onere aggiuntivo nel rilascio dei permessi speciali, a seguito della necessità di verificare i requisiti del gerente e quantifica questo onere nella necessità di potenziare di un quinto le unità. A proposito s'invita in Consiglio di Stato a far capo alle

unità di cui già dispone, eventualmente razionalizzando le mansioni dei singoli dipendenti, senza procedere a ulteriori assunzioni per far fronte ai compiti che s'introducono con la modifica legislativa in oggetto.

Per quanto riguarda i maggiori costi paventati dai Comuni in tema di ordine pubblico, pare un problema che andrebbe ridimensionato. Già oggi le polizie comunali si occupano di far rispettare la cosiddetta "Polizei Stunde" e un prolungamento degli orari non cambierebbe granché rispetto alla situazione attuale. Schiamazzi notturni, risse e quant'altro non dipendono inoltre certo dal fatto che i locali possano chiudere un'ora dopo, ma dall'educazione e dal senso di responsabilità dei singoli individui.

VI. CONCLUSIONI

La maggioranza della Commissione della legislazione accoglie positivamente le modifiche legislative proposte dal Consiglio di Stato ed è convinta che disposizioni meno restrittive e più liberali in tema di esercizi pubblici possano favorire la coesione sociale e il turismo, quindi l'economia ticinese. Pur condividendone il principio e nella convinzione che sia stata proprio la spinta giunta dall'iniziativa popolare alla base della presente modifica legislativa a far nascere in seno al Governo l'idea della necessità di aggiornare le norme che regolano il settore della ristorazione, alla luce di quanto precede la maggioranza della Commissione della legislazione invita il Parlamento a voler respingere l'iniziativa popolare legislativa elaborata del 7 agosto 2015 denominata *Ticino 3.0, bar aperti fino alle 03:00* e ad accettare il controprogetto proposto dal Consiglio di Stato e il disegno di legge allegato al presente rapporto.

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Amanda Rückert, relatrice

Agustoni - Aldi - Bignasca - Corti -

Delcò Petralli - Ferrara - Filippini - Gendotti -

Giudici - Lepori (con riserva) - Minotti

**INIZIATIVA POPOLARE LEGISLATIVA ELABORATA
presentata il 7 agosto 2015 denominata «Ticino 3.0, Bar aperti fino alle 03.00»**

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa popolare legislativa, presentata nella forma elaborata il 7 agosto 2015, denominata «Ticino 3.0, Bar aperti fino alle 03.00», che propone la seguente modifica della legge sugli esercizi alberghieri e sulla ristorazione del 1° giugno 2010 (Lear)

Art. 16 cpv. 1^{bis} (nuovo)

^{1bis}Il venerdì, il sabato e durante i giorni prefestivi gli esercizi possono rimanere aperti fino alle 03.00 (apertura prolungata), ritenuto che il municipio può limitare l'apertura prolungata in caso di ripetuta turbativa della quiete pubblica.

- richiamati gli articoli 37 e seguenti della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 e gli articoli 116 e seguenti della Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998;
- visto il rapporto 24 febbraio 2017 n. 7289 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto di maggioranza 29 marzo 2017 n. 7289 R1 della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

I.

L'iniziativa popolare legislativa, presentata nella forma elaborata il 7 agosto 2015, denominata «Ticino 3.0, Bar aperti fino alle 03.00» è respinta.

II.

È adottato il seguente controprogetto:

La legge sugli esercizi alberghieri e sulla ristorazione del 1° giugno 2010 (Lear) è modificata come segue:

Art. 16 cpv. 1^{bis} e 3^{bis} (nuovi) e cpv. 4

^{1bis}Il venerdì, il sabato e i giorni prefestivi gli esercizi pubblici, esclusi i locali notturni, possono rimanere aperti fino alle ore 02.00.

^{3bis}Il venerdì, il sabato e i giorni prefestivi, i locali notturni possono rimanere aperti fino alle ore 06.00.

⁴Il municipio può regolare la chiusura dei locali notturni tra le ore 03.00 e le 06.00.

Art. 21a (nuovo)

Ordine e quiete pubblica

¹Il gerente è responsabile del mantenimento dell'ordine e della quiete pubblica tanto all'interno dei propri locali quanto nelle immediate vicinanze dell'esercizio pubblico.

²Egli deve prendere tutte le misure necessarie affinché l'esercizio venga gestito senza generare disturbi all'ordine pubblico. In caso di necessità fa appello alla polizia comunale territorialmente competente.

³Qualora le circostanze lo esigono, il municipio può imporre delle misure volte alla salvaguardia dell'ordine pubblico.

⁴In caso di ripetute violazioni della quiete e dell'ordine pubblico, il Dipartimento, su richiesta del municipio, può ordinare che l'esercizio pubblico organizzi a sue spese un servizio d'ordine adeguato, affinché il mantenimento dell'ordine venga assicurato.

Art. 30

Permessi speciali

¹Il municipio può rilasciare al gerente permessi speciali della durata massima di tre mesi, da utilizzare in maniera consecutiva, per la vendita di cibi e di bevande in occasioni straordinarie segnatamente manifestazioni ricreative.

²I permessi speciali devono essere legati ad una manifestazione ben precisa e sono rilasciati per un periodo definito, non rinnovabile. Esso dev'essere inoltre legato ad installazioni mobili o locali determinati. L'autorizzazione può essere munita di oneri e condizioni.

³I permessi speciali sono rilasciati al gerente, il quale si occupa personalmente della gestione ed è responsabile dell'esercizio durante la manifestazione.

⁴La decisione di rilascio del permesso da parte del municipio è subordinata al preavviso positivo da parte del Dipartimento. Il municipio dovrà inoltre informare obbligatoriamente il Laboratorio cantonale circa la richiesta di rilascio del permesso speciale.

III.

È raccomandato al popolo di respingere l'iniziativa popolare e di accogliere il controprogetto.

IV.

La modifica di legge che precede, se accolta in votazione popolare o in caso di ritiro dell'iniziativa, trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

Il Consiglio di Stato ne determina l'entrata in vigore.