

Segreteria generale del
Dipartimento delle istituzioni

Invio via mail: *di-sci@ti.ch*.

17 febbraio 2022

Risposta alla consultazione sulla Modifica della Legge sugli esercizi alberghieri e sulla ristorazione (LEAR) del 1° giugno 2010, del 1 febbraio 2023

Gentili signore e signori,

abbiamo appreso dai media del progetto di Messaggio relativo alla Modifica della Legge sugli esercizi alberghieri e sulla ristorazione (LEAR), che tra i diversi aspetti propone l'abbassamento a 16 anni dell'età per accedere ai locali notturni, se accompagnati da un maggiorenne che si fa garante per il comportamento del minore accompagnato.

Considerato che la proposta riguarda circa 6'500 minori, i giovani maggiorenni accompagnatori e i relativi genitori, in qualità di enti e associazioni riconosciuti per lo svolgimento di attività di interesse pubblico a sostegno di giovani, famiglie, genitorialità e salute pubblica, vi sottoponiamo di seguito la **presa di posizione contraria** all'introduzione nella LEAR dei contenuti degli artt. 15 del disegno di legge LEAR e 7 del disegno di regolamento RLEAR proposti, o di altri contenuti simili.

Con riferimento ai contenuti del messaggio riepilogati nell'allegato, a cui rimandiamo, di seguito esponiamo le osservazioni critiche e le proposte elaborate nelle due sole settimane a disposizione per la consultazione, nonostante fosse stata chiesta una proroga del termine, poi rifiutata dal DI. Un lasso di tempo che giudichiamo insufficiente, vista la portata della revisione e del suo impatto sugli interessi dei minori e delle loro famiglie, che non riteniamo essere tutelati dalla proposta.

1. Revisione LEAR: il primato dell'interesse economico su quello dei minori

Esprimiamo di seguito alcune osservazioni accompagnate da una forte preoccupazione per il tenore di quanto viene proposto:

- Nel gruppo di lavoro che ha elaborato le proposte, non pare essere presente nessuna autorità o portatore di interessi e competenze specifiche nell'ambito della socialità, del benessere e della salute dei minori e delle politiche giovanili, né sono ripresi i riscontri forniti da esperti di questi ambiti nel messaggio. Riteniamo che questa sia una lacuna importante, che deve essere colmata con la consultazione, visto che la proposta riguarda i bisogni di aggregazione e socializzazione di minori.

- I sedicenni e i diciassetenni domiciliati ogni anno in Ticino sono circa 6'500, la modifica è quindi potenzialmente molto rilevante per la popolazione e in particolare per le famiglie.
- I locali notturni si popolano a tarda serata, indicativamente a partire dalle 23:00/24:00, e in base alla nuova LEAR potranno restare aperti sino alle 06:00. In questi orari si concentrano nei locali notturni frequentatori che, strutturalmente non dovrebbero avere molto in comune con dei minorenni.
- Gli avventori dei locali notturni, gli adulti di oggi e quelli di domani, per la quasi totalità consumano solo bevande alcoliche, e in minoranza significativa ne abusano.
- È noto a tutti che il consumo ricreativo di sostanze psicoattive, così dette “da sballo”, avviene primariamente nei locali notturni o da parte di clientela che li frequenta, e questo può essere confermato dalle autorità sanitarie, come ad esempio il Farmacista Cantonale¹ e da quelle di polizia, come il Servizio Antidroga della polizia cantonale².
- I locali notturni sono il luogo preferito dai delinquenti che vogliono commettere reati particolarmente subdoli contro l'integrità delle persone, quasi esclusivamente delle donne, tant'è che il servizio preposto dell'UFSP ha dato già nel 2015 raccomandazioni specifiche al pubblico, consigliando di scegliere accuratamente i locali che si frequentano per contenere i rischi di essere abusati³.
- Nonostante gli sforzi dei gerenti dei locali notturni, nei media locali sono regolarmente riportate notizie di cronaca relative disordini e fatti con rilevanza penale, con precisi riferimenti alla frequentazione abituale dei locali notturni. Quando i problemi avvengono, dentro o fuori dai locali, giustamente i gerenti si difendono commentando che fanno quello che possono nell'ambito delle regole e del possibile. Ma i problemi ci sono..
- Le problematiche di uso e abuso di sostanze, di rischi per l'integrità, di disordini e fatti di cronaca con rilevanza penale, ci pare siano completamente omesse nel progetto di messaggio, che indica genericamente il locale notturno come luogo “controllato”, per contrasto alle problematiche di occupazione del suolo pubblico, per i quali invece si cita i fatti straordinari della Foce nel marzo 2021.
- Nel messaggio, e comprensibilmente visto che l'ambito del diritto è quello dell'ordine pubblico, si tematizza l'aspetto del bisogno di aggregazione dei giovani, e l'effetto dell'aggregazione incontrollata, proponendo come alternativa la collocazione dei giovani a partire dai 16 anni nei locali notturni. Questo linea di ragionamento, tuttavia, non tiene minimamente conto che i minorenni, ed i giovani in genere, si aggregano primariamente per socializzare, e solo nei casi con fragilità per “sballarsi”. La risposta della discoteca, peraltro molto costosa per molti giovani e rispettive famiglie, non sarebbe quindi risolutiva per i fenomeni di aggregazione spontanea.

¹ DSS - Ufficio del farmacista cantonale: cos'è l'extasy?

<https://www4.ti.ch/dss/dsp/ufc/informazioni/informazioni-sulle-droghe/ecstasy>

² Articolo 19 maggio 2020 “Il Covid che sballa le droghe... ma non troppo” ... Per quanto concerne le sostanze cosiddette da sballo, continua l'Antidroga, «per il momento non abbiamo alcuna informazione in merito al loro consumo, che ci permetta di fare un paragone con la situazione precedente l'emergenza Covid 19. Si potrebbe presumere che, essendo il consumo di queste sostanze legate anche alla frequentazione di locali notturni quali ad esempio le discoteche, la chiusura di questi ultimi abbia in qualche modo diminuito l'utilizzo»

<https://www.tio.ch/ticino/attualita/1437439/sostanze-stupefacenti-covid-frontiere-ticino>

³ Gocce KO, liquid ecstasy, droga dello stupro, il GHB finisce regolarmente sui giornali. Versato nelle bevande, rende la vittima manipolabile e priva di volontà, talvolta facendole perdere i sensi. Alcune informazioni...

<https://www.bag.admin.ch/bag/it/home/gesund-leben/umwelt-und-gesundheit/chemikalien/chemikalien-a-z/ghb.html>

Queste prime evidenze sembrano sufficienti considerare l'apertura dei locali notturni ai minorenni una proposta carica di molte criticità, e a mente degli scriventi, dubbie opportunità nell'interesse primario dei destinatari minorenni.

Ciò detto proviamo a dare forma ad argomenti e preoccupazioni nel tempo concesso, riservandoci di presentare semmai in seguito ulteriori osservazioni e richieste di chiarimenti.

Ci si consenta di evidenziare che l'apertura ai minori nelle discoteche, pare essere un corpo estraneo, una forzatura non necessaria nell'ambito della LEAR, e che viste le tempistiche desiderate dal Legislatore cantonale, lo si poteva sospendere e fare oggetto di un approfondimento più ampio di due settimane, e con la sollecitazione di enti e associazioni vicine ai giovani e alle famiglie, trattandosi di minori.

In questa proposta di legge i minori e le risorse economiche delle famiglie, sono certamente utili per il sostegno economico del settore dei locali notturni, come clientela locale, e se del caso turistica nella stagione estiva, come già commentato in alcuni interventi apparsi nei media. È eloquente che i sedicenni ed i diciassetenni siano considerati da alcuni gerenti una fetta di mercato che sino ad ora non si poteva raggiungere, almeno formalmente, e che nel progetto della LEAR si dica chiaramente che i minori sono utili per rianimare il settore, in sofferenza da anni.

È poi evidente che la modifica proposta, non risponde ad alcuna esigenza sociale dei portatori di interesse interpellati nel gruppo di lavoro, tra cui non sono annoverati i minori o le famiglie. Anzi, la modifica cambia l'assetto normativo, sociale ed educativo per migliaia di minori e relativi genitori, che se hanno un problema con l'ora tarda del figlio, si vedranno rispondere che lo Stato ha deciso diversamente, accogliendo dai sedici anni tutti per legge in locali che chiudono entro le 06:00 di mattina. Per certi versi la realizzazione della proposta è un intervento a "gamba tesa" nella vita di migliaia di famiglie.

La revisione della legge, per quanto attiene all'abbassamento a 16 anni dell'età per accedere ai locali notturni, può generare effetti educativi (e diseducativi) importantissimi. La Convenzione Onu sui diritti dell'Infanzia, all'art. 3, documento ratificato dalla Svizzera nel 1997, e quindi vincolante anche per l'attività legislativa a livello cantonale, suggerisce che in tutte le questioni che concernono il bambino (in questo caso il minore), deve valere il principio del suo interesse superiore. Ci chiediamo quindi in quale misura questo interesse (di natura educativa, psichica, relazionale, affettiva ecc.) sia stato considerato come elemento nella discussione che ha portato l'autorità a proporre le modifiche qui censurate, e, se sì, sulla scorta di quali argomentazioni tale principio è ritenuto rispettato.

2. Locali notturni e comportamenti estremi

Non occorre essere un habitué della movida ticinese per sapere che nelle fasi di avvio delle serate, sino ad una certa ora, il clima è bon enfant, conviviale, di buona relazionalità, ma poi cambia in corsa man mano che aumenta il tasso alcolico medio dei presenti.

Aprire i locali notturni ai minorenni, crea ulteriori presupposti per diffondere la pratica del binge-drinking tra i minorenni (abbuffata di alcol, cioè il consumo di 4-5 bevande diversi di alcol in poco tempo), vuoi per le difficoltà nell'evitare i controlli dentro i locali, per i meno intraprendenti, vuoi per le evidenti questioni di costi. Questo fenomeno è peraltro già in aumento nella fascia di età compresa tra i 15 e i 30 anni, con una crescita della frequenza di consumo puntuale eccessivo che va da "Ogni mese" a "Una volta a settimana", dal 10.6% del 2007 al 25.7% del 2017⁵. Queste tendenze significano che il malessere tra i giovani sta crescendo a ritmi oltremodo preoccupanti. Invitarli, ex lege, in una discoteca sino al mattino, non migliorerà le cose.

⁵ https://www4.ti.ch/fileadmin/DSS/DSP/SPVS/PDF/Pubblicazioni/OBSAN_ISS2017_rapport_base.pdf

Dal momento che il fenomeno è diffuso in alcune regioni della Svizzera, chiediamo in base a quali valutazioni di salute pubblica gli estensori hanno ponderato la proposta? Soprattutto chiediamo di raffrontare l'evoluzione dei dati sul consumo di alcol negli adolescenti e dei ricoveri nei pronti soccorsi pediatrici dei cantoni citati come esempio dopo l'abbassamento dell'età per accedere ai locali notturni, così come di riportare – per completezza – gli esiti di eventuali esperienze legate all'ordine pubblico generate da una politica più restrittiva in materia di vendita d'alcool.

Ricordiamo poi che attraverso test d'acquisto anonimi svolti in Ticino è stato possibile stimare l'altro fenomeno riguardante la vendita di alcolici a minori nelle diverse categorie di esercizi commerciali. Nonostante il Ticino sia il cantone svizzero con la più bassa prevalenza di consumo puntuale eccessivo, la dinamica per questo tipo di consumo è in significativa crescita e le fasce d'età più interessate sono proprio quelle più giovani. Il quadro normativo attuale prevede già un divieto di vendita ai minori di 18 anni che, tuttavia, viene spesso disatteso soprattutto in specifiche categorie di esercizi commerciali.

Temiamo quindi che rendere più accessibili i locali notturni e ciò che questo comporta è pericoloso perché porta a banalizzare o meglio normalizzare uno stile di vita fondato sugli eccessi e la sregolatezza che se per un adulto è confinato nell'ordine dell'eccezione, per un adolescente può assumere valenza di status normale.

3. Un'età a rischio: tra auto cura e “sballo”

a cura della Dott.ssa Fumagalli, Clinica Santa Croce, Locarno

Il periodo dell'adolescenza rappresenta in termini evolutivi, sia da un punto di vista psicologico che neurofisiologico un'età estremamente fragile e vulnerabile.

Il sistema nervoso centrale (parliamo quindi di corteccia associativa) non è ancora del tutto strutturato, esponendo la giovane persona al rischio di non essere in grado di prevedere le conseguenze delle proprie azioni, di avere consapevolezza e controllo emotivo come pure agire in modo impulsivo e/o esplosivo.

Il rischio quindi di abuso di alcol (ma anche di altre sostanze) in questa fascia di età è deleterio da molti punti di vista.

Da un lato gli effetti nocivi di questo uso/abuso sono sicuramente sottovalutati dal giovane che per bisogno di appartenenza al gruppo ne imita i comportamenti spesso in modo ingenuo: frequenti sono gli accessi in pronto soccorso di ragazzi (anche minori) in coma etilico o ricoveri per utilizzo di quantità non precisate di sostanze altrettanto sconosciute perché spesso assunte sotto l'effetto di alcol. Di dominio pubblico, ma purtroppo ormai dimenticata, è l'esperienza di una ragazza, Giorgia Benusiglio che a 17 anni proprio in discoteca ha assunto in Italia una piccola dose di ecstasy ed è miracolosamente sopravvissuta con un trapianto di fegato (altri giovani come lei nello stesso periodo morivano per la stessa piccola dose).

D'altro canto, dalla nostra prospettiva di osservazione, quella di accoglienza medico psicologica di un disagio psichico già manifesto, possiamo segnalare, in questa fascia di età, l'utilizzo/abuso di alcol non solo a scopo ricreativo ma anche a scopo “auto terapeutico”: l'adolescenza rappresenta un tempo dell'esistenza di grande cambiamento, in cui fisiologicamente è presente instabilità dell'umore, irritabilità, labilità emotiva, ansia, solitudine, paura del futuro.

Molto spesso il contenimento di questo “malessere esistenziale” è affidato a comportamenti disfunzionali, impulsivi o ancora più frequentemente all'uso di sostanze psicotrope (fra cui l'alcol) e sedative, che possano permettere, come chiedono i giovani, di “spegnere” il cervello.

Le conseguenze di tutto questo sono spesso gravissime: parliamo di esordi psichiatrici gravi, conseguenze organiche a volte letali e sottovalutate, di utilizzo di sostanze che nel tempo si consolidano alla nostra osservazione come vere e proprie dipendenze da cui non è semplice uscirne anche con sostegno specialistico.

Noti, inoltre, sono gli effetti neurotossici dell'alcol tanto da poterne alterare una sana e normale crescita a volte in modo irreversibile.

Osserviamo purtroppo negli ultimi anni un oggettivo aumento di richieste di aiuto per un malessere sempre più precoce: come curanti crediamo che le risposte siano ben altre che non "concedere" l'entrata in discoteca a 16 anni, scelta che potrebbe invece favorire aspetti nocivi come quanto sopradetto.

La comunità, e non solo quella curante, dovrebbe individuare degli spazi di aggregazione e condivisione alternativi, dove diffondere una cultura di riflessione, affettività sana, empatia, creatività, condivisione anche di sofferenza, tolleranza, non giudizio: esperienze fondamentali nelle fasi di crescita ma che appaiono ormai rare e insufficienti per nutrire in modo sostanziale la crescita della mente dei nostri ragazzi.

4. Il vero problema è l'assenza di alternative per i giovani

Questa revisione ha quanto meno il pregio di evidenziare come non tutti i luoghi sono uguali e che i luoghi non sono semplici contenitori o spettatori nella vita di un giovane, ma dimostrano di essere veri e propri laboratori di costruzione del senso del vivere in un contesto relazionale, che altro non è che educazione alla cittadinanza. Tra quelli che sembrano suscitare attrazione troviamo i locali notturni. Ora, abbiamo visto che il fatto che i locali notturni offrono svago, non significa che siano anche conviviali e soprattutto luoghi nel quale avviene la costruzione della realtà sociale dove sia facile avviare relazioni sociali positive.

Leggere nel progetto di Messaggio che i giovani tentino comunque di entrare nei locali dimostra semmai che è la mancanza cronica di altri spazi alternativi a spingerli nei locali notturni, non di certo per la qualità artistica degli spettacoli ammesso che ve ne sia. Siamo del parere che i locali notturni non costituiscano un contesto educativo adeguato per una fascia d'età vulnerabile come i minori di 18 anni soprattutto in assenza di una strategia coordinata di spazi aggregativi con chi si occupa di politiche giovanili.

5. La nostra proposta

Per evitare che il locale notturno diventi un incubatore di comportamenti devianti e illegali per dei minorenni che oltretutto generano delicati problemi di gestione dell'ordine pubblico, chiediamo che qualsiasi modifica della legge con ricadute sui minori sia valutata nell'ambito della nuova Legge giovani e colonie, punto di riferimento logico per uno sviluppo dal basso di nuove risposte a favore di spazi e luoghi pubblici ad uso dei giovani (Art. 4 cpv. 1 lett b).

Sarà altresì importante coinvolgere gli enti locali e garantire la creazione (laddove ancora non esistono) o un ulteriore incremento degli spazi e dei luoghi, all'aperto o al chiuso, che possano essere abitati e gestiti da quelle associazioni giovanili che la legge giovani e colonie già considera.

Questo punto è particolarmente attuale, nel momento in cui nell'ambito di altre leggi destinate a specifici attori economici, si cerca di trovare risposta ad esigenze giovanili di interesse pubblico con soluzioni che di per sé non sono preposte per rispondere a questo tipo di esigenze, con particolare riferimento ai minorenni.

Infine, basandoci sui dati esposti, è nostra convinzione che un abbassamento dei limiti di età per l'accesso ai locali notturni, andrebbe ad aggravare ulteriormente il fenomeno del consumo puntuale eccessivo dell'alcol peraltro vietato ai minori, e con esso gli effetti sulla salute di persone che sono ancora in una fase di sviluppo neurofisiologico delicata ma altrettanto fondamentale per il loro futuro.

La tutela degli adolescenti e dei giovani in generale, la prevenzione rispetto agli esiti più patologici delle culture dell'eccesso, è un obiettivo socialmente rilevante, non solo fissato per legge, ma che rientra tra quei valori di grado superiore rispetto ai quali è indispensabile procedere con una attivazione degli attori che possono giocare un ruolo. In questo senso, quindi, contano le iniziative

di prevenzione di vario tipo mirato sugli stessi adolescenti. Chiediamo quindi agli estensori del progetto di Messaggio di tener conto anche di quest'ultimo aspetto come delle precedenti argomentazioni che consideriamo preminenti visto l'interesse superiore dei minori ricordato in entrata, agli interessi economici di una determinata categoria.

Ringraziando dell'attenzione, porgiamo cordiali saluti.



Michela Trisconi, direttrice
Pro Familia Svizzera italiana



Pierfranco Longo, presidente



Ilario Lodi, direttore
Pro Juventute Svizzera italiana



CLINICA SANTA CROCE

Sara Fumagalli
FMH Psichiatria e Psicoterapia
Direttore Sanitario e Primario



ASPI

Fondazione della Svizzera italiana
per l'Aiuto, il Sostegno
e la Protezione dell'Infanzia

Gian Michele Zeolla, direttore

ALLEGATO – sintesi dei contenuti del messaggio considerati nell'ambito della consultazione

Nel messaggio viene indicato al capitolo 1. Analisi e approccio di lavoro, che il 16 marzo 2022 il CdS ha costituito un gruppo di lavoro (GDL) conferendogli il compito di elaborare e proporre in forma di messaggio entro il 31.01.2023, riflessioni a livello legale, pratico e procedurale per sviluppare il settore economico degli esercizi alberghieri e della ristorazione.

Il GDL segnala di aver sviluppato una serie di proposte che tengono conto dell'evoluzione del settore turistico e del contesto post-pandemico, e proposto un disegno di legge che, essendo una normativa di polizia, mira anzitutto a disciplinare aspetti di ordine pubblico e protezione dei consumatori. Il GDL, coordinato dal DI, è stato composto da rappresentanti di: Polizia Cantonale, Laboratorio cantonale, HotellerieSuisse Ticino e Gastro Ticino, oltre ad un parlamentare.

Nel capitolo 2. Importanza del settore dell'albergheria e della ristorazione, si chiarisce ancor meglio che i portatori di interesse al centro del messaggio sono gli operatori che rappresentano il 10% del PIL cantonale, e che si vuole con esso sostenere l'attrattività dell'offerta verso la clientela locale ed estera.

Al capitolo 3. Novità principali, si ribadisce che l'obiettivo della revisione è snellire, tenendo conto delle esigenze della clientela e degli operatori del settore, ricercando un giusto equilibrio tra la protezione del consumatore e la libertà economica di ristoratori e albergatori. Si indica poi che tra le novità si intende introdurre:

...

abbassamento a 16 anni dell'età per l'accesso ai locali notturni.

...

Si prosegue concludendo che si è cercato di identificare gli ambiti problematici, ponendo qualche vincolo supplementare, abrogando le disposizioni che con il passare degli anni si sono rivelate superflue e adeguando la normativa alle necessità emerse a seguito dell'evoluzione del settore. L'attuale "rigidità" di alcune norme non pare essere confacente alle esigenze di mercato, devono quindi essere adattate.

Si conclude infine che con le proposte si ritiene di aver risposto alle esigenze economiche e sociali (?) degli enti coinvolti, senza stravolgere l'attuale assetto normativo.

Nel progetto di messaggio si commenta che l'offerta delle discoteche talvolta si arricchisce di concerti o esibizioni di altri professionisti dello spettacolo, e che l'accesso dai 16 anni, già in vigore in diversi altri cantoni, rende possibile l'offerta ai minorenni di ambienti e spazi controllati tramite regole precise.

Il progetto di messaggio ritiene di tenere in considerazione le dinamiche venutesi a creare a seguito dei mutamenti sociali e aggregativi, nonché gli aspetti problematici emersi con la pandemia da Covid-19. Riprendiamo gli aspetti salienti indicati a pag. 23 del messaggio:

- oggi giorno a un giovane di 16-17 anni è spesso permesso di uscire la sera, anche fino a notte inoltrata;
- molti giovani si trovano tra loro in spazi pubblici, in abitazioni o a feste abusive;
- le situazioni che si creano con l'assembramento dei giovani sono ritenute poco soddisfacenti perché talvolta si creano assembramenti non autorizzati o problemi di ordine pubblico (si citano gli episodi alla Foce del marzo 2021);
- in questi contesti non v'è controllo sulle sostanze assunte dai giovani;
- nonostante i divieti di accesso nelle discoteche, i minorenni tentano di entrare con documenti falsi o di altre persone.

Con l'abbassamento a 16 anni dell'età minima degli avventori si intende offrire agli esercenti dei locali notturni ticinesi la possibilità di dare nuova energia al settore, ormai in crisi da anni. Si mette in evidenza che la misura è già in vigore a Ginevra, Vaud e Zurigo.

Dando l'accesso ai sedicenni e diciassetenni ai locali notturni, si intende offrire loro ambienti e spazi controllati, con regole precise. Tuttavia, per accedere ai locali notturni, i minorenni dovranno essere accompagnati da una persona maggiorenne, che si deve assumere la responsabilità dei comportamenti del minorenne accompagnato.

In caso di dubbi circa l'età del cliente, il gerente e/o il personale di servizio deve esigere la presentazione di un documento ufficiale di legittimazione.

Il divieto di servire bevande alcoliche a persone con età inferiore a 18 anni viene confermato con il progetto. Il divieto si estende anche agli avventori degli esercizi pubblici, e quindi applicabile anche ai locali notturni. Questo divieto viene ritenuto un modello a cui dovrebbero tendere gli altri cantoni, piuttosto che il contrario.