

00.431

**Iniziativa parlamentare**  
**Legge quadro concernente il settore delle attività a rischio**  
**e l'attività di guida alpina**

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici**  
**del Consiglio nazionale**

del 1° dicembre 2006

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto, vi sottoponiamo il progetto di legge che trasmettiamo contemporaneamente per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di adottare il progetto di legge allegato. Una minoranza della Commissione propone di togliere di ruolo l'iniziativa, ossia di non entrare in materia.

1° dicembre 2006

In nome della Commissione:

Il presidente, Daniel Vischer

---

## Compendio

*Lo sviluppo di sport con un elevato potenziale di rischio rispetto agli sport «tradizionali» ha creato un nuovo mercato. Attività quali il canyoning o il rafting, ma anche le escursioni in alta montagna ad esempio, visti i rischi che comportano, devono essere proposte da un offerente sicuro che rispetti le norme elementari di sicurezza. Per meglio proteggere l'integrità fisica dei consumatori, il 23 giugno 2000 Jean-Michel Cina, allora consigliere nazionale, ha depositato un'iniziativa in cui chiede l'elaborazione di una legge quadro che disciplini il commercio delle attività a rischio all'aperto e la professione di guida alpina. Il 19 settembre 2001, il Consiglio nazionale ha deciso di dare seguito all'iniziativa.*

*In seguito a questa decisione, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha elaborato un progetto di legge che disciplina l'offerta a titolo lucrativo di attività svolte con guide alpine, sci fuori pista e determinate attività a rischio come il canyoning, il rafting e il bungee jumping. Chiunque eserciti il mestiere di guida alpina, di maestro di sport sulla neve o proponga a fini commerciali attività a rischio deve attenersi all'obbligo di diligenza e in particolare ai requisiti in materia di sicurezza fissati dalla legge. Oltre a menzionare esplicitamente l'obbligo di diligenza, la legge sottopone a un regime di autorizzazione le guide alpine e, a determinate condizioni, i maestri di sport sulla neve e le imprese che propongono dietro pagamento attività a rischio stabilite dalla legge. In particolare l'autorizzazione viene concessa a condizione che la guida alpina, il maestro di sport sulla neve o l'impresa disponga di un'assicurazione di responsabilità civile che garantisca una copertura sufficiente. Le guide alpine e i maestri di sport sulla neve devono parimenti essere in possesso dell'attestato professionale federale di guida alpina e di maestro di sport sulla neve o di un certificato di capacità equivalente. Quanto alle imprese, i requisiti materiali e temporali di sicurezza cui dovranno conformarsi saranno disciplinati in un'ordinanza del Consiglio federale.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>1388</b>
<b>1 Genesi del progetto</b>	<b>1390</b>
1.1 Situazione iniziale	1390
1.2 Lavori della Commissione e della sottocommissione	1390
<b>2 Grandi linee del progetto</b>	<b>1391</b>
2.1 Situazione giuridica attuale	1391
2.1.1 Diritto cantonale	1391
2.1.2 Responsabilità civile e penale	1392
2.1.3 Linee direttive dell'Ufficio federale dello sport	1393
2.1.4 Fondazione «Safety in adventures»	1393
2.2 Diritto comparato	1394
2.2.1 Attività di guida alpina	1394
2.2.2 Attività di maestro di sport sulla neve	1394
2.2.3 Altre attività a rischio	1395
2.3 Necessità di un disciplinamento nazionale	1395
2.4 Punti di discussione della Commissione	1396
2.4.1 Obbligo di soccorso	1396
2.4.2 Il salvataggio professionale	1397
2.4.3 Nessuna indennità per gli inconvenienti derivanti dai primi soccorsi prestati dalle guide a terzi	1397
2.4.4 Rapporto tra il presente progetto e la revisione della legge federale sul mercato interno	1398
2.4.5 Rapporto fra il presente progetto e l'Accordo sulla libera circolazione delle persone	1400
2.5 Procedura di consultazione sull'avamprogetto di legge	1401
<b>3 Proposta di stralcio di una minoranza della Commissione</b>	<b>1401</b>
<b>4 Commento alle singole disposizioni</b>	<b>1402</b>
4.1 Sezione 1: Disposizioni generali	1402
4.2 Sezione 2: Obbligo di diligenza	1404
4.3 Sezione 3: Autorizzazione	1404
4.4 Sezione 4 Restrizioni cantonali di accesso a determinate zone	1412
4.5 Sezione 5: Disposizioni penali	1413
4.6 Sezione 6: Sostegno a persone giuridiche di diritto privato	1413
4.7 Sezione 7: Disposizioni finali	1414
<b>5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale</b>	<b>1414</b>
5.1 Confederazione	1414
5.2 Cantoni	1415
<b>6 Costituzionalità</b>	<b>1415</b>
<b>Legge federale concernente l'attività di guida alpina e l'offerta di attività a rischio (Progetto)</b>	<b>1417</b>

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

### 1.1 Situazione iniziale

Il 23 giugno 2000 il consigliere nazionale Jean-Michel Cina ha depositato un'iniziativa in cui chiedeva l'elaborazione di una legge quadro per disciplinare il commercio delle attività a rischio all'aperto e la professione di guida alpina. L'iniziativa si prefigge di proteggere la sicurezza dei clienti.

Il 4 maggio 2001 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale ha proceduto all'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare. Con 13 voti contro 7 ha proposto di non dare seguito all'iniziativa mentre una minoranza ha chiesto il contrario. La Commissione ha inoltre suggerito di trasmettere una mozione di commissione al Consiglio federale. A ciò si è opposta una seconda minoranza che intendeva trasmettere la mozione sotto forma di postulato.

Il 19 settembre 2001 il Consiglio nazionale si è pronunciato a sfavore della proposta della Commissione e ha dato seguito all'iniziativa: oltre a tutelare i consumatori, l'adozione di una legge quadro dà un chiaro segnale al grande pubblico contro la banalizzazione delle attività sportive a rischio<sup>1</sup>.

Conformemente all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC)<sup>2</sup>, il Consiglio nazionale ha incaricato una commissione di elaborare un progetto di atto legislativo. Su decisione dell'Ufficio del Consiglio nazionale, questo compito è stato attribuito alla Commissione degli affari giuridici.

### 1.2 Lavori della Commissione e della sottocommissione

Il 24 giugno 2003 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha incaricato una sottocommissione ad hoc di preparare un avamprogetto di legge che concretizzasse l'iniziativa parlamentare. Questa sottocommissione, composta dalle signore Garbani e Huber e dei signori Cina, presidente, Joder e Mathys, si è riunita cinque volte tra il novembre 2003 e il dicembre 2004. Ha sentito specialisti di diversi settori professionali toccati dall'iniziativa, un rappresentante del Cantone dei Grigioni – che possiede una legge sugli sport di montagna e della neve – nonché un rappresentante dell'Ufficio federale del consumo.

Il 6 dicembre 2004 la sottocommissione ha adottato un avamprogetto di legge all'indirizzo della commissione plenaria. Il 27 maggio 2005 la Commissione ha incaricato la sottocommissione di chiarire talune questioni. La sottocommissione, nella sua nuova composizione – Huber, Chevrier, presidente, Hämmerle, Joder e Mathys –, si è riunita in tre occasioni tra il giugno e il dicembre 2005.

<sup>1</sup> Boll. uff. **2001** N 1065

<sup>2</sup> RS **171.11**; cfr. art. 173 cpv. 3 della legge sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS **171.10**).

Il 17 febbraio 2006 la Commissione ha adottato con 12 voti contro 4 e 5 astensioni un avamprogetto di legge che ha sottoposto a procedura di consultazione.

L'8 settembre 2006 la Commissione ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione e ha adottato il progetto di legge in questione con 12 voti contro 10. Una minoranza della Commissione (Aeschbacher, Baumann J. Alexander, Burkhalter, Fluri, Hochreutener, Joder, Markwalder Bär, Mathys, Pagan, Stamm) propone di togliere di ruolo l'iniziativa parlamentare.

La Commissione è stata coadiuvata nei suoi lavori dal Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) conformemente all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 2 LRC. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha parimenti preso parte ai lavori.

## **2 Grandi linee del progetto**

### **2.1 Situazione giuridica attuale**

#### **2.1.1 Diritto cantonale**

Negli anni Venti i Cantoni di montagna hanno iniziato a disciplinare le attività di guida alpina e di maestro di sci. Attualmente i Cantoni seguenti dispongono di basi legali concernenti l'attività di guida alpina: Appenzello Interno<sup>3</sup>, Berna<sup>4</sup>, Glarona<sup>5</sup>, Grigioni<sup>6</sup>, Uri<sup>7</sup>, Vaud<sup>8</sup> e Vallese<sup>9</sup>. Mentre Appenzello Interno, Grigioni, Vaud, Vallese e Uri hanno scelto di legiferare a livello di legge, il Cantone di Berna si limita a un'ordinanza del Consiglio di Stato. Il Cantone di Glarona invece, con decreto del Consiglio di Stato, ha riconosciuto quale base legale il regolamento di un'organizzazione privata (la sezione di Tödi del Club alpino svizzero). Del resto taluni Cantoni prevedono un regime di autorizzazione mentre altri si limitano a una descrizione dei requisiti da soddisfare per esercitare l'attività di guida alpina. Infine la maggior parte dei Cantoni non possiede alcuna regolamentazione relativa alle guide alpine poiché sprovvisti di montagne.

Non tutti i Cantoni hanno disciplinato le attività di maestro di sport sulla neve o di maestro di sci<sup>10</sup>: soltanto i Cantoni del Giura<sup>11</sup>, dei Grigioni<sup>12</sup>, di Vaud<sup>13</sup>, del Valle-

<sup>3</sup> Grossratsbeschluss betreffend Bergführer (Bereinigten Sammlung der Gesetze des Kantons Appenzell Innerrhoden 1013).

<sup>4</sup> Ordonnance sur les guides de montagne (RSB **935.221**).

<sup>5</sup> Beschluss über das Bergführerwesen (Gesetzessammlung des Kantons Glarus IX C/2).

<sup>6</sup> Legge sulle guide di montagna e sullo sci (Collezione delle leggi grigionesi **947.100**) e le Disposizioni esecutive della legge sulle guide di montagna e sullo sci (Collezione delle leggi grigionesi **947.200**)

<sup>7</sup> Verordnung über das Skilehrer- und Bergführerwesen (Urner Rechtsbuch **70.2321**).

<sup>8</sup> Loi sur l'exercice des activités économiques (RSV **930.01**).

<sup>9</sup> Art. 36 segg. Loi sur le tourisme (RS/VS **935.1**) et Ordonnance relative aux guides de montagne et professeurs de ski (RS/VS **935.105**).

<sup>10</sup> Per una semplificazione sul piano redazionale, nel presente rapporto sarà impiegato il termine di «maestro di sport sulla neve».

<sup>11</sup> Ordonnance concernant l'enseignement du ski dans le canton du Jura (RSJU **935.221**).

<sup>12</sup> Legge sulle guide di montagna e sullo sci (Collezione delle leggi grigionesi **947.100**) e le Disposizioni esecutive della legge sulle guide di montagna e sullo sci (Collezione delle leggi grigionesi **947.200**).

<sup>13</sup> Loi sur l'exercice des activités économiques (RSV **930.01**).

se<sup>14</sup> e di Uri<sup>15</sup> vantano una regolamentazione in questo senso. Come avviene per la regolamentazione dell'attività di guida alpina, questi Cantoni subordinano l'attività di maestro di sport sulla neve o a un regime di autorizzazione o al rispetto di determinate esigenze. In questi disciplinamenti viene fatta una distinzione tra l'attività di guida alpina e quella di maestro di sport sulla neve. Nel Cantone dei Grigioni, a dipendenza che gli itinerari siano o no indicati dal Comune, per offrire escursioni alpine invernali e discese con attrezzature per sport da neve fuori dalle piste marcate è necessaria una formazione di maestro di sport con formazione per valanghe oppure una formazione di guida di montagna. Il Cantone di Berna<sup>16</sup>, che non possiede una legislazione propria per le attività di maestro di sport sulla neve, opera una distinzione simile ma nel quadro della legislazione sulle guide alpine.

Le attività a rischio sono disciplinate puntualmente nei diversi atti legislativi cantonali. Il Cantone di Berna precisa, ad esempio, nella sua ordinanza sulle guide alpine, che la discesa di corsi d'acqua e di gole (canyoning) fa parte delle attività delle guide alpine ed esige che le guide alpine che propongono tale attività sportiva dispongano di una formazione supplementare adeguata. Nel Cantone dei Grigioni, la legge sulle guide di montagna e sullo sci è applicata per analogia per le attività affini, definite nell'ordinanza corrispondente. Inoltre, determinate attività a rischio sono disciplinate nelle legislazioni cantonali sulle acque o nella legge federale sulla navigazione interna (rafting) nonché nella legislazione federale sulla navigazione aerea (voli in tandem con aliante da pendio o parapendio biposto). Questi disciplinamenti non concernono tuttavia la pratica in sé bensì il mezzo utilizzato per la pratica dell'attività in questione (natante o velivolo).

## 2.1.2 Responsabilità civile e penale

La legislazione attuale obbliga ogni offerente di attività a rischio di prendere tutte le misure che possono ragionevolmente essere pretese nel caso concreto per garantire la sicurezza dei suoi clienti<sup>17</sup>. Esso vi è tenuto sia sul piano della responsabilità civile<sup>18</sup> (contrattuale o delittuale), sia in ragione dell'obbligo di agire che, se del caso, gli spetterebbe da un punto di vista penale<sup>19</sup>. Per non essere ritenuto responsabile in caso di incidente, un offerente deve eliminare ogni pericolo che i suoi clienti non possono prevedere, vale a dire tutti i pericoli non riconoscibili da clienti sufficientemente attenti e che per questa ragione possono rivelarsi vere e proprie trappole.

<sup>14</sup> Art. 36 segg. Loi sur le tourisme (RS/VS **935.1**) et Ordonnance relative aux guides de montagne et professeurs de ski (RS/VS **935.105**).

<sup>15</sup> Verordnung über das Skilehrer- und Bergführerwesen (Uerner Rechtsbuch **70.2321**).

<sup>16</sup> Ordonnance sur les guides de montagne (RSB **935.221**).

<sup>17</sup> Un obbligo di diligenza contrattuale è infatti riconosciuto nel contratto tra la guida alpina e i suoi clienti (cfr. a questo proposito Laurent Moreillon, La responsabilité civile en cas d'accident de haute montagne, tesi presso l'Università di Losanna 1987, pag. 225 segg.; Fritz Anthamatten, Das Bergführer- und Skilehrerwesen in der Schweiz, tesi presso l'Università di Friburgo, Zurigo 1986, pag. 97 segg.).

<sup>18</sup> DTF **126** III 115, consid. 2a/bb; **113** II 246, consid. 3–7.

<sup>19</sup> DTF **129** IV 121, consid. 2.1; **122** IV 147, consid. 3b; **122** IV 19, consid. 2b; **121** IV 211, consid. 2a.

### **2.1.3 Linee direttive dell'Ufficio federale dello sport**

Dopo il tragico incidente avvenuto nel Saxetbach (Oberland bernese) il 27 luglio 1999, costato la vita a 21 persone, il DDPS ha avviato una procedura di consultazione presso i Cantoni e le associazioni interessate in merito a possibili misure da prendere. Le risposte hanno rilevato soprattutto la necessità di armonizzare la formazione: l'allora capo del Dipartimento ha dunque incaricato l'Ufficio federale dello sport (UFSP) di coordinare i lavori in questo senso. Sotto la responsabilità dell'UFSP, un gruppo di lavoro composto di rappresentanti delle associazioni interessate ha elaborato linee direttive per il canyoning per gli anni 2000 e 2001. Esse prevedono una formazione in due moduli e un aggiornamento regolare per le guide di canyoning. In seguito tali direttive sono state riviste e adeguate in una forma definitiva. Parallelamente il gruppo di lavoro ha stabilito un Codice di canyoning nel quale gli organizzatori si impegnano a offrire una sicurezza e una qualità massime alle persone che praticano il canyoning in un contesto commerciale. Nel 2002 sono state elaborate direttive analoghe per il rafting. Conviene tuttavia precisare che queste direttive non hanno carattere vincolante poiché mancano le pertinenti basi legali. Attualmente non è possibile prevedere se le formazioni in questione saranno riconosciute quali formazioni professionali a pieno titolo dall'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT), né determinare quando potrebbero diventarlo.

### **2.1.4 Fondazione «Safety in adventures»**

In seguito alla sciagura di canyoning avvenuta nel Saxetbach nel luglio 1999 e al tragico incidente di bungee jumping sopraggiunto a Stechelberg all'inizio del 2000, da più parti sono stati chiesti provvedimenti volti a tenere sotto controllo il rischio legato ad attività avventurose, a rischio ed estreme. La Direzione dell'economia pubblica del Cantone di Berna ha preso l'iniziativa realizzando un progetto volto ad aumentare la sicurezza; a questo scopo ha collaborato con altri Cantoni, con l'UFSP, l'Associazione Svizzera d'Assicurazioni (ASA), l'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (INSAI), l'Ufficio svizzero per la prevenzione degli infortuni (upi), il settore del turismo e le associazioni interessate. I lavori preliminari hanno portato all'istituzione nel 2003 della fondazione «Safety in adventures». Oltre ai Cantoni di Berna, Zurigo e Basilea Città, l'INSAI, l'upi, la Federazione svizzera del turismo, Svizzera Turismo e le associazioni del settore, fra i membri fondatori si conta altresì la Confederazione.

La Fondazione<sup>20</sup> si è prefissa lo scopo di migliorare la sicurezza delle attività all'aperto e delle attività avventurose proposte in un contesto commerciale (rafting, canyoning ecc.) e di informare il pubblico del livello di sicurezza mediante la realizzazione del marchio «Safety in adventures». La Fondazione ha definito gli obiettivi di protezione e fissato i requisiti posti alle imprese (esigenze in materia di sicurezza, segnatamente in termini di formazione, materiale e procedure). Le imprese interessate possono far controllare i loro dispositivi di sicurezza da un organo indipendente: se il livello di sicurezza richiesto è raggiunto la Fondazione conferisce loro un marchio rinnovabile valido un anno. A metà 2004 la certificazione era stata accordata a 15 imprese, vale a dire circa il 50 per cento del mercato delle attività all'aperto.

<sup>20</sup> [www.safetyinadventures.ch](http://www.safetyinadventures.ch)

## 2.2

### Diritto comparato

Mentre in tutti i Paesi limitrofi l'attività di guida alpina e quella di maestro di sport sulla neve sono ampiamente regolamentate, la regolamentazione degli altri sport a rischio è invece poco uniforme.

#### 2.2.1

#### Attività di guida alpina

In Francia e in Italia le leggi sull'attività di guida alpina sono leggi nazionali. In Germania e Austria la regolamentazione è affidata ai Länder e soltanto i Länder che presentano un territorio montagnoso ne sono provvisti. In Germania per esempio soltanto la Baviera ha legiferato. Per il rimanente in tutti gli Stati confinanti con la Svizzera, l'attività di guida alpina è sottoposta ad autorizzazione. Per essere autorizzato ad esercitare questo mestiere bisogna aver seguito una formazione conclusa con un diploma. In Germania, Austria e Francia tale formazione è centralizzata. In Italia la formazione è di competenza delle associazioni regionali delle guide alpine. Inoltre in Italia e Francia esistono disciplinamenti per un determinato numero di altre attività professionali attinenti alla montagna. In entrambi i Paesi si trovano aspiranti guide alpine abilitate ad accompagnare autonomamente persone in un contesto precisamente delimitato. La Francia si è inoltre dotata di una regolamentazione concernente le guide escursionistiche e, dal 2002, di un disciplinamento concernente gli istruttori di arrampicata. Questi testi descrivono precisamente il campo di attività di questi professionisti e ne disciplinano la formazione nel dettaglio. Infine, ad eccezione della Germania e dell'Italia, ogni Paese esige dai professionisti della montagna una sufficiente copertura assicurativa in materia di responsabilità civile.

#### 2.2.2

#### Attività di maestro di sport sulla neve

Analogamente alle regolamentazioni concernenti le guide alpine, le attività di maestro di sport sulla neve sono disciplinate in leggi nazionali in Francia e in Italia, mentre in Germania e in Austria la regolamentazione è affidata ai Länder<sup>21</sup>. La formazione dei maestri di sport sulla neve, che generalmente è disciplinata in modo dettagliato, compete alle istituzioni pubbliche specializzate o alle associazioni. Nel quadro della formazione, i futuri maestri di sport sulla neve devono seguire un ampio ventaglio di corsi pratici e teorici che includono stage e lezioni di prova. È dato particolare peso alla conoscenza in materia di valanghe. Solo il certificato ottenuto dopo il superamento dell'esame permette di esercitare l'attività di maestro di sport sulla neve o di essere impiegato in una scuola. In Italia è inoltre necessario essere iscritti in un registro professionale: l'iscrizione è limitata nel tempo. I maestri di sport sulla neve hanno in Italia il diritto di portare i loro clienti fuori delle piste marcate a condizione che non sia necessario il ricorso a materiale di alpinismo. In Francia il titolare del brevetto di Stato quale maestro di sport sulla neve (*«brevet d'Etat d'éducateur sportif, option ski alpin»*) può esercitare fuori delle piste ad eccezione delle zone di ghiacciai non marcate e delle regioni in cui sono necessarie

<sup>21</sup> In Germania ha legiferato soltanto la Baviera.

tecniche di alpinismo. In Austria e in Germania le escursioni con gli sci sono riservate alle guide alpine o alle guide di sci escursionismo (*Skiführer*).

### **2.2.3 Altre attività a rischio**

In Francia tutte le attività praticate su terreni che richiedono misure di precauzione particolari sono sottoposte a una regolamentazione dettagliata. Un diploma di Stato è necessario per le attività più diverse, dal volo in deltaplano al canyoning e alla speleologia. Del resto altri testi descrivono precisamente le esigenze che devono adempiere tali formazioni.

In Austria lo Stato disciplina soltanto la pratica del canyoning: esso rilascia parimenti un'autorizzazione agli offerenti commerciali che lo propongono. Le condizioni per il suo rilascio sono le seguenti: il superamento di un esame di Stato e la sottoscrizione di un'assicurazione di responsabilità civile con un importo di copertura sufficiente. In Germania invece lo Stato non ha emanato prescrizioni.

## **2.3 Necessità di un disciplinamento nazionale**

Da qualche anno si sono sviluppate attività sportive il cui potenziale di rischio è più elevato rispetto agli sport praticati tradizionalmente nel nostro Paese. Gli offerenti di questo tipo di attività sono numerosi, la domanda cresce e incidenti mortali si sono già verificati.

L'integrità fisica delle persone che praticano attività a rischio, che effettuano escursioni con guide alpine o praticano il fuori pista con maestri di sport sulla neve deve essere protetta. La necessità di misure volte a migliorare la sicurezza dei partecipanti è grande. L'offerta commerciale di attività a rischio è stata finora regolata dalle leggi di mercato e l'adozione di disposizioni legali, a livello cantonale, è l'eccezione<sup>22</sup>. È dunque necessario legiferare per evitare, per quanto possibile, che si producano nuovi incidenti.

La Commissione propone allora di promulgare una legge che garantisca ai consumatori il rispetto, sull'intero territorio svizzero, di regole minime di sicurezza da parte delle guide alpine, dei maestri di sport sulla neve, che accompagnano i clienti fuori delle piste marcate, e degli offerenti di attività a rischio. Il progetto di legge esplicita l'obbligo di diligenza cui soggiacciono gli offerenti e sottopone a un regime di autorizzazione le guide alpine, a talune condizioni i maestri di sport sulla neve e le imprese che propongono dietro pagamento le attività a rischio previste dalla legge. Anche se il sopraggiungere di un incidente non può essere totalmente escluso, le disposizioni legali devono permettere di aumentare la sicurezza dei partecipanti. La loro adozione deve inoltre sensibilizzare il grande pubblico e i (potenziali) partecipanti a queste attività ai rischi che comportano.

<sup>22</sup> Cfr. numero 2.1.1.

## 2.4 Puntti di discussione della Commissione

La Commissione si è occupata di diverse questioni inerenti al settore da disciplinare e per le quali sarebbe opportuno prevedere disposizioni. In particolare sono state studiate la problematica dell'obbligo di portare soccorso, delle operazioni di salvataggio e delle ripercussioni della revisione della legge federale sul mercato interno (LMI)<sup>23</sup>. Per le ragioni presentate qui di seguito non è sembrato necessario intervenire in questi ambiti.

La Commissione ha parimenti esaminato le interrelazioni fra il presente progetto e l'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione delle persone; ALC)<sup>24</sup>.

### 2.4.1 Obbligo di soccorso

Secondo l'articolo 128 del Codice penale (CP)<sup>25</sup> chiunque omette di prestare soccorso a una persona da lui ferita o in imminente pericolo di morte, ancorché, secondo le circostanze, lo si potesse da lui ragionevolmente esigere, chiunque impedisce ad un terzo di prestare soccorso o lo ostacola nell'adempimento di tale dovere, è punito con la detenzione o con la multa. La dottrina e la giurisprudenza sono concordi nell'asserire che quando una vita è in pericolo può essere ragionevolmente esatto di rinunciare a beni materiali facilmente sostituibili<sup>26</sup>.

Le guide alpine, i maestri di sport sulla neve, gli altri offerenti e i loro clienti soggiacciono dunque all'obbligo generale di prestare soccorso. In una situazione di difficoltà questo obbligo incombe in primo luogo alla guida; il cliente che gli impedisse di intervenire si renderebbe parimenti punibile.

L'articolo 128 CP prevale su eventuali disposizioni cantonali che contemplino l'obbligo di soccorso, a meno che il diritto cantonale non preveda altri stati di fatto in relazione con il soccorso da portare<sup>27</sup>.

Secondo la regola generale del rischio, colui che crea uno stato di fatto pericoloso deve prendere tutte le misure ragionevolmente esigibili per evitare che chiunque possa subire danni<sup>28</sup>. Il progetto prevede esplicitamente questo obbligo e lo concretizza sulla base della giurisprudenza e della prassi<sup>29</sup>. Si tratta in particolare dell'obbligo, per le guide alpine, i maestri di sport sulla neve e gli altri offerenti commerciali che propongono attività a rischio, di sincerarsi che vi sia un numero sufficiente di accompagnatori commisurato al grado di difficoltà e al pericolo dell'attività<sup>30</sup>.

<sup>23</sup> RS 943.02

<sup>24</sup> RS 0.142.112.681

<sup>25</sup> RS 311.0

<sup>26</sup> Peter Aebersold, Basler Kommentar Strafgesetzbuch II, Basilea/Ginevra/Monaco 2003, ad art. 128, n. 27.

<sup>27</sup> Gunther Arzt, Verfolgungsverzicht und Unterlassung der Nothilfe in: RSJB 1991, pag. 458.

<sup>28</sup> DTF 129 IV 121, consid.2.1; 122 IV 20, consid. 2b/aa

<sup>29</sup> Cfr. commento dell'art. 3.

<sup>30</sup> Cfr. l'art. 3 lett. f.

Considerato l'obbligo generale di prestare soccorso previsto nell'articolo 128 CP e gli obblighi derivanti dalla regola generale del rischio, la Commissione ritiene che non sia necessario iscriverne nella legge l'obbligo di partecipare al salvataggio per le guide alpine, i maestri di sport sulla neve e altri offerenti commerciali di attività a rischio.

#### **2.4.2 Il salvataggio professionale**

È opportuno distinguere il salvataggio professionale con formazione ed equipaggiamento ad hoc, come praticato ad esempio dai servizi della polizia sanitaria, dall'obbligo di prestare soccorso previsto nell'articolo 128 CP e dagli obblighi derivanti dalla regola generale del rischio. Questa forma di salvataggio rientra in linea di massima nella competenza in materia di polizia dei Cantoni (e dei Comuni). Spetta dunque alle autorità cantonali disciplinare le pertinenti questioni e, più in particolare, definire se sia opportuno assoggettare le guide alpine o i medici all'obbligo di collaborare con i servizi di salvataggio locali e in quale contesto questo debba avvenire.

Attualmente infatti il salvataggio alpino è di competenza del Club alpino svizzero (CAS), l'unica organizzazione a disporre del *know-how* necessario. Alcune delle sue sezioni realizzano, in collaborazione con l'associazione centrale, colonne di soccorso e assicurano dunque il salvataggio di montagna. Il CAS ha concluso con diversi Cantoni accordi di prestazioni che definiscono dettagliatamente la forma della collaborazione con i servizi di salvataggio civile nei luoghi di intervento<sup>31</sup>.

Il lavoro effettuato dalle colonne di soccorso non è senza pericolo e richiede per essere efficace una squadra ben roduta. Siccome le colonne di soccorso devono poter intervenire rapidamente, è possibile fare capo soltanto a persone che abitano in prossimità delle zone di intervento. Risulta dunque sensato mantenere il sistema di salvataggio vigente, fondato sul principio del volontariato.

#### **2.4.3 Nessuna indennità per gli inconvenienti derivanti dai primi soccorsi prestati dalle guide a terzi**

La Commissione ha esaminato la questione della necessità di una disposizione che escluda l'indennizzo per gli inconvenienti che risultino da un'operazione di salvataggio, ad esempio la precoce interruzione di un'escursione.

La relazione tra la guida alpina, o chiunque altro offerente commerciale di attività a rischio, e i suoi clienti è retta dal diritto privato. In generale si tratta di un contratto di mandato<sup>32</sup> (e non di un contratto d'appalto o di un contratto di lavoro). A meno che il contratto non preveda accordi speciali, sono applicati le norme del Codice delle obbligazioni (CO)<sup>33</sup> e, più precisamente, gli articoli 97 e 119. Ne consegue che l'obbligo della guida di effettuare l'escursione prevista si estingue qualora questa sia

<sup>31</sup> Cfr. ad es. l'accordo di prestazioni concluso contro il Consiglio di Stato del Cantone di Nidvaldo, il Club alpino svizzero (CAS) e la sezione Titlis del CAS, entrato in vigore il 1° gennaio 2003. Detto accordo disciplina nel dettaglio le prestazioni fornite dalla sezione Titlis e le modalità del loro indennizzo.

<sup>32</sup> Art. 394 segg. del Codice delle obbligazioni (CO, RS 220).

<sup>33</sup> RS 220

resa impossibile da circostanze che non gli sono imputabili. Se la guida è già stata retribuita, la questione del rimborso dovrà essere disciplinata conformemente ai principi dell'indebito arricchimento (art. 62 segg. CO). Sarebbe dunque superfluo prevedere un disciplinamento speciale nella legge federale.

#### **2.4.4 Rapporto tra il presente progetto e la revisione della legge federale sul mercato interno**

Secondo l'interpretazione del Tribunale federale dell'attuale LMI, le persone che intendono stabilirsi in un altro Cantone per esercitare la loro attività lucrativa non possono invocare la LMI e più precisamente, la libertà d'accesso al mercato in virtù delle prescrizioni applicabili al luogo di provenienza secondo l'articolo 2 capoversi 1 e 3 LMI<sup>34</sup>. Per i giudici federali la LMI disciplina soltanto lo statuto degli offerenti esterni su scala intercantonale. L'articolo 2 capoverso 1 e 3 LMI concerne in altri termini soltanto le attività transfrontaliere (ad es. l'invio di un medicamento nel Cantone A effettuato da un farmacista con sede nel Cantone B o l'installazione di una conduttura nel Cantone A effettuata da un installatore sanitario con sede nel Cantone B).

Una revisione della LMI adottata nel dicembre 2005<sup>35</sup> mira a correggere la giurisprudenza del Tribunale federale estendendo la libertà d'accesso al mercato alle persone che il Tribunale federale aveva escluso. In questa prospettiva il legislatore ha rinunciato a riformulare l'articolo 2 capoversi 1 e 3 preferendo proporre il disciplinamento complementare dell'articolo 2 capoverso 4 LMI. Le restrizioni della libertà d'accesso al mercato sono possibili, come nei casi menzionati nell'articolo 2 capoversi 1 e 3, soltanto alle condizioni definite nell'articolo 3 LMI.

Secondo l'articolo 2 capoverso 4 LMI rivisto «chi esercita legittimamente un'attività lucrativa ha il diritto di stabilirsi in qualsiasi parte del territorio della Confederazione per l'esercizio di tale attività e, fatto salvo l'articolo 3, di esercitare la stessa secondo le prescrizioni del luogo del primo domicilio. Questo principio si applica anche in caso di cessazione dell'attività nel luogo del primo domicilio. La vigilanza sul rispetto delle prescrizioni del primo domicilio incombe alle autorità del luogo di destinazione».

Il rimando alle prescrizioni del luogo del primo domicilio si riferisce esclusivamente alle prescrizioni che fissano le condizioni personali da adempiere per esercitare l'attività corrispondente. Ne fanno parte le esigenze professionali e/o altre esigenze personali come una buona reputazione. Non sono comprese le prescrizioni che

<sup>34</sup> DTF 125 I 276; art. 2 cpv. 1 e 3 LMI: «<sup>1</sup> Ognuno ha il diritto di offrire merci, servizi e prestazioni di lavoro su tutto il territorio della Confederazione, se l'esercizio dell'attività lucrativa in questione è autorizzato nel suo Cantone o Comune di domicilio o di sede. [...] <sup>3</sup> L'offerta di merci, servizi e prestazioni di lavoro è retta dalle prescrizioni del Cantone o del Comune di domicilio o di sede dell'offerente. Una merce la cui immissione in commercio e utilizzazione sia autorizzata nel Cantone dell'offerente può essere immessa in commercio e utilizzata su tutto il territorio della Confederazione».

<sup>35</sup> Modifica del 16 dicembre 2005 della legge federale sul mercato interno, entrata in vigore il 1° luglio 2006 (RU 2006 2363 segg.); messaggio del Consiglio federale del 24 novembre 2004 concernente la modifica della legge federale sul mercato interno (FF 2005 409 segg.).

hanno carattere di misure di polizia che prevedono ad esempio garanzie come la conclusione di un'assicurazione di responsabilità civile.

L'articolo 3 capoversi 1 e 2 LMI è modificato come segue:

*<sup>1</sup> Agli offerenti esterni non può essere negato il libero accesso al mercato. Le restrizioni devono rivestire la forma di oneri o condizioni e sono ammissibili soltanto se:*

- a. si applicano nella stessa misura agli offerenti locali;*
- b. sono indispensabili per preservare interessi pubblici preponderanti; e*
- c. sono conformi al principio di proporzionalità.*

*<sup>2</sup> Le restrizioni non sono conformi al principio di proporzionalità in particolare se:*

- a. le prescrizioni del luogo d'origine garantiscono già una protezione sufficiente degli interessi pubblici preponderanti [...];*
- d. la pratica acquisita dall'offerente nel luogo d'origine consente di garantire una protezione sufficiente degli interessi pubblici preponderanti.*

Le condizioni definite nell'articolo 3 capoverso 1 LMI sono cumulative. Spetta alle autorità del luogo di destinazione provare che sono tutte soddisfatte. Questa disposizione ha un'utilità pratica in particolare quando si tratta di verificare se è rispettato il principio di proporzionalità.

La precisazione relativa al principio di proporzionalità (art. 3 cpv. 1 in combinato disposto con il cpv. 2) risulta dalla particolare importanza attribuita a questa condizione in un sistema dove la libertà di accesso al mercato si fonda sul reciproco riconoscimento delle diverse normative concernenti l'accesso al mercato. Per questo motivo, al fine di conseguire l'ampliamento della libertà di accesso al mercato, si prevede di rafforzare i requisiti in materia di proporzionalità obbligando le autorità del luogo di destinazione a considerare anche la pratica acquisita nel luogo d'origine (art. 3 cpv. 2 lett. d). Per riuscire a tenere conto delle particolarità del singolo caso si è volontariamente rinunciato a precisarne la durata.

Sulla base di queste considerazioni si possono prevedere le seguenti conseguenze:

- nel caso in cui il Cantone d'origine e il Cantone di destinazione applichino entrambi il regime di autorizzazione:  
il maestro di sport sulla neve o la guida alpina del Cantone d'origine ha il diritto, in virtù dell'articolo 2 capoverso 4 LMI, di accedere liberamente al mercato. Le eventuali restrizioni (in forma di oneri o condizioni) sono definite nell'articolo 3 LMI. Esse possono entrare in linea di conto soltanto se le esigenze legate all'autorizzazione nel luogo d'origine sono nettamente inferiori a quelle richieste nel luogo di destinazione (cpv. 2 lett. a) e se la persona interessata deve dimostrare soltanto poca esperienza pratica (cpv. 2 lett. d);
- nel caso in cui il Cantone d'origine non applichi il regime di autorizzazione e il Cantone di destinazione lo applichi:  
il maestro di sport sulla neve o la guida alpina del Cantone d'origine ha diritto, in virtù dell'articolo 2 capoverso 4 LMI, di accedere liberamente al mercato. Le eventuali restrizioni sono definite nell'articolo 3 LMI. Esse dovrebbero in questo caso essere giustificate; in particolare se il Cantone di destinazione esige l'attestato professionale federale e se la persona interessata dispone di poca esperienza pratica. In questo caso si potrebbe limitare

proporzionalmente la libertà di accesso al mercato obbligando la persona interessata, con un onere o una condizione, a seguire determinati moduli di formazione in prospettiva di ottenere l'attestato professionale surriferito.

## **2.4.5 Rapporto fra il presente progetto e l'Accordo sulla libera circolazione delle persone**

L'ALC obbliga gli Stati firmatari ad aprire il loro mercato del lavoro ai cittadini di tutte le Parti all'Accordo. L'Accordo prevede che, qualora uno Stato d'accoglienza esiga un determinato titolo professionale nazionale per esercitare una professione, venga attuato un meccanismo di reciproco riconoscimento dei diplomi. Nel caso in cui lo Stato d'accoglienza non esiga alcun diploma preciso, l'esercizio della professione in questione è libero; se il riconoscimento dei diplomi non è necessario tutti i lavoratori dell'UE (Unione europea) e dell'AELS (Associazione europea di libero scambio) hanno la possibilità di esercitare la loro professione sulla base del titolo acquisito nel loro Paese di origine.

L'ALC lascia agli Stati firmatari la competenza di disciplinare le professioni e di determinare il livello di formazione auspicato. Ogni Stato può liberalizzare professioni regolamentate o disciplinare professioni fino ad allora libere e questo senza violare l'ALC.

Attualmente le guide alpine e i maestri di sport sulla neve hanno già la possibilità di venire a lavorare in Svizzera se soddisfano le esigenze del Cantone in cui intendono esercitare la loro attività. In questo modo le guide alpine e i maestri di sport sulla neve che vogliono lavorare nei Grigioni e nel Cantone di Vaud devono chiedere all'UFFT una dichiarazione che confermi l'equivalenza del loro diploma con l'attestato professionale federale di guida alpina o di maestro di sport sulla neve. I cittadini dell'UE/AELS che desiderano lavorare in Vallese devono inoltre chiedere all'autorità cantonale competente un'attestazione secondo cui il loro attestato è equivalente all'esame cantonale complementare. Negli altri Cantoni non è necessario alcun riconoscimento di diploma poiché la professione non è regolamentata. È tuttavia evidente che questi Cantoni possono istituire un regime di autorizzazione in qualsiasi momento.

Con l'entrata in vigore della legge le guide alpine straniere o i maestri di sport sulla neve stranieri che conducono clienti fuori delle piste marcate dovranno obbligatoriamente chiedere un riconoscimento del diploma all'UFFT prima di poter lavorare in Svizzera.

Il fatto che la Confederazione disciplini le attività di guida alpina e di maestro di sport sulla neve fuori pista ed esiga un'autorizzazione a esercitare implica che i cittadini dell'UE/AELS sono autorizzati a esercitare tali attività in Svizzera se hanno concluso una formazione equivalente nel loro Paese d'origine. La Confederazione può inoltre esigere che superino esami complementari se le loro qualifiche sono inferiori agli standard dell'attestato professionale federale di guida alpina e dell'attestato professionale federale di maestro di sport sulla neve. Il disciplinamento non ha dunque effetto sull'autorizzazione di manodopera straniera a lavorare in Svizzera, permette tuttavia di garantire la qualità della loro formazione.

## 2.5

### **Procedura di consultazione sull'avamprogetto di legge**

Alla procedura di consultazione hanno partecipato 24 Cantoni, 3 partiti politici, il Tribunale federale e 32 organizzazioni interessate<sup>36</sup>.

Una debole maggioranza dei Cantoni e delle organizzazioni si è pronunciata a favore dell'avamprogetto di legge. I tre partiti politici che hanno partecipato alla consultazione risultano divisi: mentre un partito approva l'avamprogetto nelle sue grandi linee, un altro ne condivide gli scopi ma non l'attuazione, mentre il terzo lo respinge asserendo che non è necessario adottare una legge quadro in questo settore.

La maggioranza dei partecipanti conferma la necessità di adottare una legge che protegga meglio i consumatori; tuttavia si sono anche elevate voci che invocano una legislazione federale e cantonale sufficiente. I partecipanti alla procedura di consultazione hanno espresso un certo numero di riserve, nonché critiche positive e negative sul contenuto delle disposizioni proposte. Le osservazioni hanno riguardato perlopiù quegli elementi dell'avamprogetto che avevano maggiormente suscitato il dibattito in seno alla Commissione. Dalla consultazione emerge che questi elementi sono stati accolti in modo controverso anche dalle cerchie interessate e dai Cantoni. Si tratta in particolare del campo di applicazione, dell'autorizzazione e dell'obbligo per l'offerente di disporre di un'assicurazione di responsabilità civile.

Avendo constatato che il progetto comporta alcuni elementi difficili da disciplinare e che i partecipanti alla consultazione non hanno rimesso in causa lo scopo perseguito dalla legge, la Commissione ha deciso con 12 voti contro 11 di trasmettere senza modifiche il progetto di legge al Consiglio nazionale, affinché si pronunci in merito. La Commissione ritiene che non è il caso di riaprire in sede di commissione una discussione che è già stata svolta approfonditamente e che non darebbe risultati diversi da quelli scaturiti prima della consultazione, dal momento che la Commissione non vi ha trovato elementi suscettibili di modificare sensibilmente le opinioni degli uni e degli altri sui principali punti dell'avamprogetto.

## 3

### **Proposta di stralcio di una minoranza della Commissione**

Una consistente minoranza della Commissione (Aeschbacher, Baumann J. Alexander, Burkhalter, Fluri, Hochreutener, Joder, Markwalder Bär, Mathys, Pagan, Stamm) ritiene che, alla luce dei risultati scaturiti dalla consultazione, occorra togliere di ruolo l'iniziativa parlamentare. Essa rileva che il progetto di legge è assai controverso, tanto a livello dei partiti politici che dei Cantoni e delle cerchie interessate. La minoranza della Commissione rileva che gli elementi centrali del progetto sono fatti oggetto di varie critiche e, come la maggioranza della Commissione, constata che la ripresa delle discussioni non produrrebbe alcun effetto sul contenuto del progetto di legge. Propone quindi al Consiglio nazionale di non entrare in materia su questo progetto e di togliere di ruolo l'iniziativa parlamentare.

<sup>36</sup> È possibile consultare il rapporto dell'UFSPPO sui risultati della consultazione sul sito Internet della Commissione degli affari giuridici, alla rubrica «Pubblicazioni» (<http://www.parlamento.ch>).

## **4** **Commento alle singole disposizioni**

### **4.1** **Sezione 1: Disposizioni generali**

#### *Art. 1* Campo di applicazione

Nel capoverso 1 si stabilisce che la legge si applica solo alle attività lucrative. In questo caso poco importa che si tratti di un'attività principale o di un'attività saltuaria. Al contrario, chi pratica a titolo privato, da solo o in gruppo e assumendosi tutta la responsabilità, un'attività disciplinata dalla legge, non rientra nel suo campo di applicazione. La legge non si applica nemmeno ai capi-gita delle associazioni alpine, come ad esempio il CAS. Queste persone vengono remunerate, certo, ma a titolo simbolico: trattandosi perlopiù di un rimborso spese, in questi casi non si può parlare di attività lucrativa.

La legge disciplina l'offerta di determinate attività di cui si suppone che presentino un rischio o un potenziale elevato di pericolo, svolgendosi esse in zone rocciose, di ghiacciai, di torrenti e fiumi o fuori dalle piste segnalate, dove i partecipanti sono esposti ad esempio al rischio di piene, di cadere o di scivolare, o a cadute di massi o ghiaccio o di valanghe. È irrilevante il fatto che il pericolo sia generato dalla natura o dall'uomo (p. es. spurghi delle centrali elettriche). In tutti i casi queste attività richiedono conoscenze e misure di sicurezza particolari.

Il capoverso 2 enumera le attività che rientrano nel capo di applicazione della legge. La loro designazione deve se possibile figurare nella legge in quanto la libertà economica degli organizzatori ne risulta sensibilmente limitata. Oltre all'attività delle guide alpine, la legge deve applicarsi anche a quella dei maestri di sport sulla neve, nella misura in cui questi ultimi praticano il fuori pista con i loro clienti. Si prevede inoltre di sottomettere a questa legge un certo numero di specifiche attività a rischio, quali il canyoning, il rafting e il bungee jumping. Negli scorsi anni si sono verificati gravi incidenti nella pratica di queste attività.

Con 15 voti contro 7, la Commissione ha respinto una proposta volta ad estendere il campo di applicazione della legge a tutte le attività offerte a titolo lucrativo dai maestri di sport sulla neve, e quindi anche l'insegnamento sulle piste segnalate. Una minoranza della Commissione (Joder, Baumann J. Alexander, Hochreutener, Imfeld, Mathys, Pagan) vorrebbe sottomettere alla legge anche le attività proposte dai maestri di sport sulla neve sulle piste segnalate, abolendo la distinzione tra sport sulla neve praticati sulle piste e al di fuori di esse. La minoranza sottolinea che praticare sport sulla neve sulle piste segnalate non è un'attività senza rischi ed è importante quindi che i maestri dispongano di un'adeguata formazione. Essa intende inoltre unificare la legislazione sull'insieme del territorio svizzero, in modo che le condizioni d'accesso al mercato siano uguali per tutti, e quindi anche per gli stranieri che vengono ad insegnare in Svizzera. La minoranza ritiene necessario che si disciplini l'attività di maestro di sport sulla neve, così come è avvenuto nei Paesi vicini, in particolare in Francia.

I maestri di sport sulla neve attivi in Svizzera sono numerosi. Per la maggioranza della Commissione non è necessario che tutte le attività da loro offerte siano soggette a un regime di autorizzazione. Nel caso degli sport sulla neve praticati in pista si può praticamente escludere qualsiasi pericolo naturale e non è quindi necessario disporre di conoscenze o misure di sicurezza particolari. Un'estensione del campo di

applicazione della legge a tutti gli sport sulla neve, praticati in pista o al di fuori di esse, modificherebbe il concetto di «rischio», che risulterebbe solo dal carattere potenzialmente pericoloso degli sport sulla neve praticati in pista. Di conseguenza, il campo di applicazione della legge andrebbe esteso ad altre attività quali l'immersione, la mountain bike, la vela o il surf. D'altronde, i maestri di sport sulla neve non esercitano la loro attività unicamente sulle piste di sci alpino, ma anche su quelle di sci nordico. La legge si applica tuttavia solo alle attività praticate nelle regioni di montagna intese nell'accezione più ampia del termine, per accedere alle quali sono richieste conoscenze particolari e ove esiste un rischio elevato. Non è sufficiente che esista un rischio: deve trattarsi di un rischio elevato.

Quando si conducono clienti sulle piste segnalate, è essenziale apprendere loro la giusta tecnica e istruirli sul comportamento adeguato da tenere sulle piste di sci. Per questa attività un maestro di sport sulla neve non necessita di alcuna autorizzazione. È sufficiente che egli disponga di una formazione analoga a quella offerta dall'associazione svizzera di sport sulla neve (swiss snowsports).

## *Art. 2*            Altre attività

Negli ultimi anni le discipline sportive e le attività alla moda hanno continuato ad aumentare e a diversificarsi. È perciò opportuno assegnare al Consiglio federale la competenza di assoggettare alla legge talune nuove attività che presentano i rischi da essa contemplati, o attività che presentano un potenziale di rischio analogo, benché non rientri nel campo di applicazione della legge<sup>37</sup>.

La Commissione ha anche valutato l'opportunità di estendere il campo di applicazione e di fondarsi in maniera generale sul rischio o sul pericolo che presenta una determinata attività. In questo caso sarebbe stato necessario enumerare nella legge tutte le attività che possono presentare un rischio o un pericolo (p. es. gli sport sulla neve, l'immersione, la vela, il surf o gli sport su motori). In questo caso, solo determinate attività verrebbero assoggettate a un regime d'autorizzazione; nel caso delle altre attività lucrative ci si dovrebbe attenere solo all'obbligo di diligenza (art. 3). Per questa eventualità risulta però impossibile descrivere in maniera generale e astratta il rischio e il pericolo senza estendere in modo illimitato il campo di applicazione della legge.

Non è nemmeno necessario estendere la legge a tutte le attività lucrative che comportano un certo rischio, nella misura in cui si applica la regola generale del rischio, contemplata nella giurisprudenza del Tribunale federale, a tutte le attività a rischio. Secondo questa regola, chi crea un pericolo deve prendere tutte le misure utili a prevenire ogni incidente. Con la proposta, avanzata nel presente progetto, di limitare la legge alle attività soggette a un regime di autorizzazione, si stabilisce la concordanza fra il campo d'applicazione e il regime dell'autorizzazione, garantendo in tal modo una soluzione semplice e trasparente.

<sup>37</sup> Cfr. commento all'art. 1.

## 4.2 Sezione 2: Obbligo di diligenza

### Art. 3

L'introduzione del regime dell'autorizzazione<sup>38</sup> deve contribuire a proteggere, a titolo preventivo, beni di polizia quali la vita e l'integrità fisica dai pericoli e dai rischi derivanti dalle attività considerate. Per questo occorre menzionare concretamente nella legge i requisiti in materia di sicurezza che gli offerenti di attività a rischio devono soddisfare affinché sia rilasciata loro l'autorizzazione. La presente descrizione dei requisiti in materia di sicurezza si fonda sulla giurisprudenza della regola del rischio e comporta in particolare tutta una serie di obblighi concreti, che sono stati sviluppati nella prassi della regola del rischio<sup>39</sup>. Considerato che tutte queste attività, se comparate a quelle «normali», comportano un potenziale accresciuto di rischio, i requisiti in materia di obbligo di diligenza vengono relativizzati. Questo significa che per proteggere la vita e l'integrità fisica delle persone che partecipano alle attività, occorre adottare solo quelle misure imposte dall'esperienza e permesse dallo stato della tecnica. Devono inoltre essere commisurate alle condizioni date. In tal modo, si vuole evitare di imporre agli offerenti requisiti che non sono in grado di soddisfare.

### Art. 3<sup>bis</sup>

Una minoranza della Commissione (Menétrey-Savary, Aeschbacher, Hubmann, Sommaruga Carlo, Thanei, Vischer) auspica che nella legge si precisi che l'esercizio delle attività che le sono assoggettate avvenga nel rispetto dell'ambiente. La minoranza vorrebbe che i professionisti che conducono i loro clienti nella natura per praticare attività sportive siano resi attenti sul fatto che sono tenuti a rispettare la natura, la fauna e la flora e che inducano i loro clienti a fare altrettanto. Per la maggioranza della Commissione, una disposizione del genere concernente la protezione dell'ambiente non dovrebbe trovar posto in una legge che si prefigge di limitare i rischi derivanti dalla pratica di attività sportive potenzialmente pericolose. Essa rileva inoltre come durante la loro formazione le guide alpine vengano sensibilizzate alle questioni ambientali.

## 4.3 Sezione 3: Autorizzazione

### Art. 4 Obbligo di autorizzazione

Il campo d'applicazione copre due diverse categorie di attività offerte a titolo lucrativo: le nuove attività a rischio all'aperto, indipendentemente dagli offerenti, e le attività per le quali è previsto l'accompagnamento da parte di guide alpine o la guida dei clienti al di fuori delle piste segnalate da parte di maestri di sport sulla neve.

Per esercitare le attività summenzionate, gli offerenti necessitano di un'autorizzazione. A tal fine, le guide alpine e i maestri di sport sulla neve devono aver conseguito un attestato professionale federale (art. 5 cpv. 1 e art. 6 cpv. 1). Per quanto

<sup>38</sup> Cfr. art. 4.

<sup>39</sup> DTF 129 IV 119, DTF del 7 giugno 1996 pubblicato in: Pra 85/1986, n. 212 p. 817 e DTF 118 IV 130

concerne le nuove attività a rischio, questa soluzione non è praticabile, poiché non esiste alcun attestato professionale federale in questo ambito né se ne prevede l'istituzione in un futuro prossimo. Il sistema istituito dalla legge è simile a quello applicato nell'ambito della legge federale sul commercio ambulante<sup>40</sup> per quanto concerne il controllo dei baracconi da fiera e dei circhi. Chi offre attività a rischio – esattamente come le guide alpine e i maestri di sport sulla neve – deve poter dimostrare di offrire la garanzia per l'osservanza degli obblighi di diligenza e un'adeguata sicurezza finanziaria. Siccome non esiste un attestato professionale federale, deve inoltre farsi certificare (art. 7 cpv. 1). Il Consiglio federale emanerà le disposizioni necessarie mediante ordinanza; in particolare la legge gli conferisce la competenza di disciplinare le esigenze materiali e temporali che possono essere ragionevolmente imposte per l'esercizio delle attività interessate (art. 7 cpv. 2). Secondo lo spirito di tale norma è chiaro che il Consiglio federale non fisserà requisiti nel dettaglio, ma definirà piuttosto le modalità da osservare per fornire la prova della sicurezza, segnatamente mediante certificati che costituiranno pertanto il presupposto per l'ottenimento dell'autorizzazione. La sorveglianza da parte dell'autorità si limita a verificare che il certificato esista.

I certificati dovranno essere rilasciati da organismi di certificazione accreditati, che esamineranno le misure di sicurezza dell'offerente (requisiti rilevanti ai fini della sicurezza quali la formazione, il materiale e le procedure) secondo lo standard attuale della tecnica. Il Consiglio federale disciplinerà pertanto principalmente i requisiti e i compiti di tali organismi. In particolare non dovrà prevedere nell'ordinanza requisiti troppo elevati dal profilo tecnico – anche se teoricamente ipotizzabili – poiché renderebbe praticamente impossibile la certificazione. Le persone che partecipano alle attività previste dal presente progetto di legge sono per definizione disposte ad assumere un certo rischio. Il fattore determinante è che tale rischio sia in ultima istanza quantificabile.

La legge definisce tutte le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione, delegando l'esecuzione ai Cantoni.

Per le guide alpine si rinuncia all'istituzione di un albo professionale federale, che comporterebbe a sua volta un'istanza di esecuzione a livello federale. Un impegno di questo tipo non si giustifica. La concorrenza fra i vari offerenti e la possibilità data ai clienti di informarsi in qualsiasi momento presso i Cantoni se una guida dispone effettivamente dell'autorizzazione (art. 13) garantiscono la trasparenza necessaria.

Una minoranza della Commissione (Hochreutener, Baumann J. Alexander, Imfeld, Joder, Pagan; di seguito: la minoranza) propone un sistema diverso, fondato sulla nuova legge federale del 23 giugno 2006<sup>41</sup> sulle professioni mediche universitarie<sup>42</sup>: gli offerenti devono osservare gli obblighi professionali la cui violazione comporta misure disciplinari. L'osservanza dell'obbligo di diligenza rientra fra gli obblighi professionali. Il rilascio dell'autorizzazione non è in alcun modo vincolato alla conclusione di un'assicurazione di responsabilità civile o a una garanzia finanziaria equivalente; ciononostante tale assicurazione è obbligatoria per le guide alpine. La

<sup>40</sup> RS **943.1**

<sup>41</sup> FF **2006** 5283 segg.; il termine referendario è scaduto inutilizzato il 12 ottobre 2006.

<sup>42</sup> La stipulazione di un'assicurazione di responsabilità civile non costituisce un presupposto per l'esercizio della professione di medico, dentista, chiropratico, farmacista e veterinario (art. 2 e art. 36), ma rappresenta un obbligo professionale, la cui violazione comporta l'adozione di misure disciplinari (art. 40 lett. h e art. 43).

minoranza formula proposte in tal senso in merito agli articoli 5–8 e propone i nuovi articoli 12a–12e.

Secondo la maggioranza della Commissione, per conseguire lo scopo della legge – ossia migliorare la protezione dei consumatori – il rilascio dell’autorizzazione deve essere vincolato agli elementi centrali di tale protezione. L’obbligo di diligenza e una sufficiente sicurezza finanziaria devono pertanto essere parte dei requisiti per ottenere l’autorizzazione di esercitare la professione. Il fatto che l’osservanza dell’obbligo di diligenza e la prova di una sufficiente sicurezza per le guide alpine costituiscano un obbligo professionale, la cui violazione è punita ad esempio con la multa, non migliora la protezione dei consumatori, poiché per essi le sanzioni sono di importanza secondaria. Per i clienti importa invece che se gli offerenti non dispongono della sicurezza finanziaria necessaria o non adempiono i loro obblighi professionali, l’autorizzazione di esercitare l’attività venga revocata.

#### *Art. 5* Autorizzazione per le guide alpine

L’istituzione dell’obbligo di rispettare i requisiti in materia di diligenza conferisce alle autorità cantonali la possibilità di rifiutare l’autorizzazione alle guide alpine che hanno avuto un comportamento incompatibile con l’obbligo di diligenza sancito dalla legge (cpv. 1 lett. a). La valutazione della garanzia prima dell’inizio dell’attività si fonda forzatamente su semplici supposizioni. Non rientra peraltro fra gli obiettivi della presente legge di disciplinare nel dettaglio le esigenze tecniche cui devono sottostare le guide alpine. L’attestato professionale federale certifica le capacità tecniche del titolare e rappresenta altresì una condizione – che può essere adempita anche mediante un certificato di capacità equivalente – per l’ottenimento dell’autorizzazione rilasciata dalla competente autorità cantonale.

Conformemente al capoverso 1 lettera c, è inoltre richiesta un’assicurazione di responsabilità civile con copertura sufficiente. I Cantoni che attualmente disciplinano il settore delle guide alpine prevedono una somma assicurata fra i 5 e i 10 milioni di franchi. Se si considera che la norma si prefigge di indennizzare beni immateriali, l’importo minimo dovrebbe essere di circa 10 milioni di franchi. Occorrerà tenere conto del fatto che l’entità dell’importo minimo influisce sensibilmente sulla disponibilità degli assicuratori di fissare premi accessibili. Si rinuncia invece all’idea di chiedere a chi partecipa alle attività previste dalla legge di concludere un’assicurazione contro gli infortuni. Per i partecipanti svizzeri una norma in tal senso sarebbe del tutto superflua. Dal momento che le attività assoggettate all’obbligo di autorizzazione non rappresentano attività temerarie normalmente escluse dall’INSAI e da altri assicuratori, i danni sarebbero di norma completamente coperti dall’assicurazione infortuni. La situazione è invece diversa per i partecipanti provenienti da altri Paesi. L’istituzione di un’assicurazione infortuni collettiva che copra esclusivamente le attività assoggettate alla legge comporterebbe tuttavia dei premi proibitivi, da rendere inaccessibile la pratica delle attività proposte.

Secondo la minoranza, l’osservanza dell’obbligo di diligenza da parte delle guide alpine non deve costituire una condizione per il rilascio dell’autorizzazione, ma deve rientrare fra gli obblighi professionali da rispettare. Di fatto, al momento del rilascio dell’autorizzazione non è possibile valutare se la guida alpina rispetterà l’obbligo di diligenza. In caso di violazione degli obblighi professionali, la minoranza prevede la possibilità di adottare misure disciplinari che vanno dal semplice avvertimento al divieto definitivo di esercitare l’attività (cfr. commento agli art. 12a segg. secondo la

versione della minoranza). Per la minoranza, anche la stipulazione di un'assicurazione di responsabilità civile deve rientrare fra gli obblighi professionali delle guide alpine (art. 12 cpv. 1 lett. c). Benché non ne metta in dubbio la necessità, la minoranza osserva che se si subordina il rilascio dell'autorizzazione alla conclusione di una polizza assicurativa, gli assicuratori assumono quasi il ruolo di autorità poiché, in caso di rifiuto della copertura, precludono alle guide alpine la possibilità di esercitare la loro attività.

Conformemente al capoverso 2 lettera a, il Consiglio federale ha altresì la competenza di disciplinare mediante ordinanza le condizioni che reggono l'equivalenza dei certificati di capacità. Secondo il tenore del disposto, l'ordinanza non dovrà elencare i singoli certificati, ma piuttosto le condizioni, formulate in modo astratto e generale, affinché i certificati di capacità svizzeri o stranieri siano considerati equivalenti all'attestato professionale. Al momento del rilascio dell'autorizzazione, i Cantoni dovranno attenersi alle nostre direttive. Da ultimo, il Consiglio federale disciplinerà anche la formazione continua (lett. c). A tal fine si orienterà in base all'offerta di formazione dell'associazione delle guide alpine.

Con la relativa formazione complementare, le guide alpine devono poter offrire anche altre attività assoggettate alla legge. Si pensi in particolare al canyoning. Nell'ordinanza il Consiglio federale disciplinerà le condizioni necessarie (cpv. 2 lett. d).

#### *Art. 6* Autorizzazione per i maestri di sport sulla neve

Oggi, chi si rivolge a un maestro di sport sulla neve spesso chiede di essere guidato anche al di fuori delle piste segnalate. I pericoli sono analoghi a quelli insiti nelle attività offerte dalle guide alpine. Il fatto di assoggettare anche queste attività ad un'autorizzazione è pertanto giustificato. Essenzialmente, i criteri applicabili sono gli stessi che per le guide alpine. L'unica eccezione è costituita dalla possibilità – conferita unicamente alle guide alpine – di offrire attività a rischio in qualità di singoli offerenti (possibilità prevista nell'art. 5 cpv. 2). Secondo la minoranza, la maggior parte degli assicuratori non accetterebbe di coprire le attività sportive sulla neve al di fuori delle piste segnalate. Di conseguenza non è possibile obbligare i maestri di sport sulla neve a concludere un'assicurazione di responsabilità civile, poiché non sarebbero in grado di adempiere tale esigenza (cfr. commento agli articoli 5 e 12a segg. in merito all'obbligo di diligenza).

La legge non disciplina i requisiti tecnici cui devono rispondere i maestri di sport sulla neve. Analogamente a quanto previsto per le guide alpine, devono aver conseguito un attestato professionale federale o un equivalente certificato di capacità svizzero o straniero. Per essere ammessi all'esame di maestro, devono inoltre fornire la prova di aver frequentato con successo un corso sulle valanghe. Va da sé che i maestri di sport sulla neve devono limitarsi a guidare i clienti al di fuori delle piste segnalate che non richiedono conoscenze tecniche della montagna, poiché – al di là del corso sulle valanghe – non hanno acquisito alcuna capacità per far fronte alle sfide dell'alta montagna.

Mentre per le guide di montagna e i maestri di sport sulla neve è possibile assoggettare l'autorizzazione, fra l'altro, al conseguimento di un attestato professionale federale, per gli offerenti delle altre attività a rischio disciplinate dalla legge questa soluzione non è possibile<sup>43</sup>. La maggior parte delle attività si distinguono per il fatto che esse sono offerte esclusivamente o in gran parte dall'impresa, con l'unica eccezione del canyoning che può essere offerto da guide alpine appositamente formate. Di conseguenza, le varie attività rientrano nella responsabilità di diverse persone, che a loro volta occupano posizioni diverse nella gerarchia aziendale. Durante lo svolgimento delle attività a rischio, i partecipanti sono pertanto presi a carico da più persone. Mediante le procedure interne alle singole aziende, occorre garantire un livello massimo di sicurezza. Benché siano già stati istituiti dei corsi di formazione per determinate attività e si stia lavorando per il loro riconoscimento in quanto formazione professionale da parte dell'UFFT, al momento nessun corso di formazione conferisce ai partecipanti la capacità di offrire lo standard di sicurezza richiesto senza l'intervento di altri specialisti.

Per tenere debitamente conto di questa situazione, il progetto di legge prevede che l'osservanza dell'obbligo di diligenza sia garantito e che gli offerenti delle attività previste dall'articolo 1 capoverso 2 lettere c-e dispongano di un certificato (cpv. 1 lettera a e b). Il disegno rinuncia a disciplinare più da vicino i requisiti in materia di sicurezza, delegando tale compito al Consiglio federale mediante il capoverso 2. Spetterà pertanto a quest'ultimo disciplinare le esigenze materiali e temporali che possono essere ragionevolmente imposte in materia di sicurezza. In particolare dovrà garantire che i requisiti si situino in un ambito ragionevole e non siano elevati al punto da rendere impossibile l'esercizio delle attività.

Neanche al momento dell'elaborazione dell'ordinanza il Consiglio federale disciplinerà tuttavia i requisiti nel dettaglio, ma si riferirà piuttosto alle strutture già esistenti nel settore della certificazione di servizi per quanto concerne la conformità con le esigenze in materia di sicurezza. Spetterà poi agli organismi di certificazione disciplinare i requisiti di sicurezza conformemente a quanto previsto dalla legge e dall'ordinanza. Questo modo di procedere è analogo a quanto previsto dalla legge federale sul commercio ambulante per quanto concerne i baracconi da fiera e i circhi. Nell'ambito della certificazione vengono controllati i processi, i procedimenti aziendali, i materiali utilizzati, nonché la formazione e la formazione continua. Quale esempio di organismo di certificazione, al momento possiamo citare la fondazione «Safety in adventures»<sup>44</sup>.

Per garantire la qualità degli organismi di certificazione, mediante ordinanza il Consiglio federale prevederà l'obbligo di accreditamento. L'accREDITAMENTO serve a riconoscere le competenze tecniche degli organismi di rilasciare certificati in un determinato settore. In Svizzera gli accreditamenti sono rilasciati dal Servizio di

<sup>43</sup> Cfr. commento all'art. 2.

<sup>44</sup> Cfr. n. 2.1.4.

accreditamento svizzero, subordinato all'Ufficio federale di metrologia e accreditamento<sup>45</sup>.

Inoltre, le aziende devono disporre di un'assicurazione di responsabilità civile con sufficiente copertura o di un'equivalente garanzia finanziaria (cpv. 1 lett. c). Dal momento che le assicurazioni non soggiacciono ad alcun obbligo di stipulazione, occorre conferire alle imprese la possibilità – perlomeno teorica – di offrire attività a rischio anche nel caso in cui non trovano un'assicurazione disposta a coprire i loro rischi. L'importo dell'equivalente garanzia finanziaria verrà fissato dal Consiglio federale sulla base della somma minima di responsabilità civile. Anche in questo caso disciplinerà i dettagli mediante ordinanza. Non viene invece disciplinata la formazione continua. Va tuttavia da sé che una formazione adeguata del personale costituirà una condizione per la certificazione.

La minoranza si oppone invece all'obbligo imposto agli offerenti di concludere un'assicurazione di responsabilità civile, adducendo che è praticamente impossibile trovare gli assicuratori disposti a coprire i rischi delle loro attività. Di conseguenza gli assicuratori assumerebbero in una certa misura il ruolo di autorità poiché, con un loro rifiuto, impedirebbero agli offerenti di esercitare l'attività in questione. Determinate attività a rischio non potrebbero pertanto più essere offerte a titolo lucrativo. La maggioranza osserva che se venisse stralciato l'obbligo di stipulare un'assicurazione di responsabilità civile o di disporre di un'equivalente garanzia finanziaria, la legge verrebbe privata di uno dei principali elementi introdotti per meglio proteggere i consumatori. La maggioranza si oppone inoltre alla proposta di prevedere norme diverse per i vari offerenti (cfr. commenti agli art. 5 e 12a segg. per quanto concerne l'obbligo di diligenza).

#### *Art. 8* Rilascio e rinnovo dell'autorizzazione

Se le condizioni materiali e formali previste negli articoli 5–7 sono adempite, l'autorità cantonale competente rilascia l'autorizzazione (cpv. 1). Nei Cantoni in cui vige già un regime d'autorizzazione, le autorità attualmente preposte al rilascio delle autorizzazioni dovrebbero, secondo le previsioni, continuare a funzionare. Tutti gli altri Cantoni dovranno designare organi competenti a tale scopo.

Il capoverso 3 subordina chiaramente il rinnovo dell'autorizzazione delle guide alpine e dei maestri di sport sulla neve all'obbligo di seguire una formazione continua. Secondo la proposta della minoranza, il perfezionamento professionale fa parte degli obblighi professionali che gli offerenti devono osservare (art. 12a).

Le prescrizioni dettagliate relative segnatamente al rilascio e al rinnovo dell'autorizzazione saranno stabilite per via di ordinanza (cpv. 4). La presentazione delle autorizzazioni dovrà essere uniformata. L'ordinanza indicherà anche dove dovranno essere presentate le domande d'autorizzazione. Dovrebbe trattarsi, per le aziende, del Cantone in cui esse hanno sede; per le persone fisiche, del Cantone dove sono domiciliate e per le persone che esercitano la loro attività a partire dall'estero, del Cantone in cui sono state attive la prima volta. Questo capoverso costituisce inoltre la base legale per rilasciare un'autorizzazione di più breve durata alle persone che

<sup>45</sup> Cfr. in merito al sistema di accreditamento: art. 10 della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (RS 946.51) nonché l'ordinanza sul sistema svizzero di accreditamento e la designazione di laboratori di prova e di organismi di valutazione della conformità, di registrazione e di omologazione (RS 946.512).

hanno domicilio o sede all'estero o che vi risiedono e che vengono a esercitare la loro attività in Svizzera solo temporaneamente. Si allude qui in particolare agli offerenti che cercano di procurarsi una clientela in Svizzera. Di contro, non in tutti i casi si giustificerebbe il rilascio di un'autorizzazione di breve durata per le guide alpine, i maestri di sport sulla neve o le aziende estere che vengono in Svizzera a svolgere una determinata attività con ospiti stranieri. L'onere che i controlli implicherebbero sarebbe eccessivo. Invece, queste persone o aziende estere sono assoggettate alla presente legge. In altre parole, se si tratta di una guida alpina o di un maestro di sport sulla neve, egli è tenuto a osservare l'obbligo di diligenza ed essere titolare di un certificato di capacità e di una assicurazione di responsabilità civile sufficiente. Se si tratta di un'azienda, essa sarà tenuta non soltanto a possedere un'assicurazione di responsabilità civile, ma anche a osservare l'obbligo di diligenza che le incombe. Il Consiglio federale stabilirà nell'ordinanza i criteri che permetteranno di derogare al regime d'autorizzazione.

#### *Art. 9* Validità dell'autorizzazione

L'autorizzazione rilasciata è valida su tutto il territorio svizzero (cpv. 1).

L'autorizzazione rilasciata alle guide alpine e ai maestri di sport sulla neve è personale e non trasferibile (cpv. 2). L'autorizzazione rilasciata a un'azienda è valida soltanto per quest'ultima. Le verifiche regolari praticate nel quadro della procedura di certificazione previste dalla legge intendono garantire che le persone responsabili dell'esercizio possiedano le qualifiche necessarie.

Il capoverso 3 dichiara salva la competenza dei Cantoni di verificare al momento del montaggio e dell'esercizio la sicurezza delle installazioni fisse destinate alla pratica delle attività assoggettate alla presente legge. Occorre in particolare verificare che le vie ferrate di arrampicata e i parchi avventura (parchi con funi sospese) siano conformi alla legislazione di polizia edilizia. Secondo il regime legale delle competenze, tali verifiche spettano ai Cantoni. Questa riserva è dunque di natura declaratoria e si giustifica in quanto ricorda ai Cantoni la necessità di verificare anche le installazioni fisse.

#### *Art. 10* Durata dell'autorizzazione

La legge prevede per le autorizzazioni rilasciate alle guide alpine e ai maestri di sport sulla neve una durata di validità di quattro anni. Tale durata si giustifica tenuto conto delle condizioni da adempiere per ottenere l'autorizzazione (essere titolare di un brevetto e disporre di un'assicurazione di responsabilità civile che garantisca una copertura sufficiente). Inoltre, è sempre possibile revocare l'autorizzazione.

La situazione è diversa per le aziende. Nel loro caso, la certificazione verte anzitutto sui processi e, dunque, sulle persone che ne sono responsabili. Poiché l'esperienza ha dimostrato che in questo contesto sono più numerosi i cambiamenti, occorre prevedere verifiche regolari allo scopo di garantire la sicurezza dell'offerta. Per essere efficaci, tali verifiche devono essere eseguite a intervalli di due anni al massimo. Si giustifica di conseguenza che la durata di validità dell'autorizzazione sia di due anni.

Per le persone che hanno domicilio o sede all'estero o che vi risiedono è prevista una autorizzazione di durata più breve<sup>46</sup>.

#### *Art. 11*            *Revoca dell'autorizzazione*

L'articolo 11 descrive le condizioni che possono portare alla revoca dell'autorizzazione. La revoca è in particolare possibile quando l'azienda o l'offerente individuale non dispongono più di una copertura assicurativa di responsabilità civile che garantisca una copertura sufficiente. L'autorità cantonale competente può revocare l'autorizzazione anche quando non vi siano più garanzie che l'attività possa essere praticata secondo le norme. Ciò è per esempio il caso quando si verificano gravi mancanze da parte del titolare dell'autorizzazione.

La revoca dell'autorizzazione è la misura più severa del diritto di vigilanza. Essa è la sola menzionata espressamente nella presente legge, ma è ovvio che, nel prendere provvedimenti di questa natura, gli organi di esecuzione cantonale devono applicare il principio di proporzionalità. Qualora sia possibile ripristinare una situazione conforme alla regolamentazione prendendo misure meno severe, si opterà per queste ultime. Per esempio, si imporrà al colpevole di seguire una formazione supplementare o, se si tratta di un'azienda che impiega un collaboratore incompetente, si esigerà che questi venga allontanato dalla sua funzione.

#### *Art. 12*            *Emolumenti*

Gli emolumenti corrispondono alla remunerazione per il rilascio, il rinnovo o la revoca dell'autorizzazione. L'uniformazione nella legislazione federale delle condizioni che danno diritto all'autorizzazione di organizzare attività a rischio esige anche l'uniformazione su scala nazionale degli emolumenti legati all'autorizzazione. La cerchia degli organizzatori soggetti al pagamento dell'emolumento è definita dalla legge: si tratta delle guide alpine, dei maestri di sport sulla neve e delle aziende che propongono un'attività ad essa sottoposta.

Il capoverso 2 abilita il Consiglio federale a stabilire l'ammontare dell'emolumento. Per il calcolo dell'ammontare dell'emolumento, devono essere in particolare tenuti in considerazione due principi: il principio della copertura dei costi e il principio di equivalenza. Gli emolumenti devono essere stabiliti in modo da non superare i costi effettivi del rilascio dell'autorizzazione da parte dei Cantoni. L'emolumento per il rilascio, il rinnovo e la revoca dell'autorizzazione è riscosso dai servizi cantonali delle contribuzioni.

Secondo la dottrina e la giurisprudenza<sup>47</sup>, il principio di legalità è rispettato quando – come nel caso presente – l'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione è menzionata nella legge formale, visto che si tratta di una tassa causale che dipende dai costi e che deve, in quanto tale, rispettare i principi della copertura dei costi e dell'equivalenza.

<sup>46</sup> Cfr. commento all'articolo 8.

<sup>47</sup> DTF 151 I 173 segg. e altre indicazioni, nonché Sutter-Somm, St. Galler Kommentar ad art. 164 Cost., n. marg. 12.

#### *Art. 12a–12e* Obblighi professionali e procedura disciplinare

Secondo la proposta della minoranza (v. commento agli art. 4–8), occorre completare la legge con norme sugli obblighi professionali che i diversi offerenti devono osservare (art. 12a) e prevedere una procedura disciplinare in caso di violazione di tali obblighi (art. 12b segg.). Secondo la minoranza, il perfezionamento e l'osservanza dell'obbligo di diligenza sono obblighi professionali, al pari, per le guide alpine, del fatto di aver stipulato un'assicurazione di responsabilità civile o di disporre di una garanzia finanziaria paragonabile. L'inosservanza di tali obblighi professionali può comportare la pronuncia, da parte dell'autorità di vigilanza, di misure disciplinari, ovvero l'avvertimento, l'ammonizione, la multa fino a 20 000 franchi al massimo e il divieto provvisorio o definitivo di esercitare a titolo lucrativo le attività soggette alla legge (art. 12b). Il divieto pronunciato da un'autorità cantonale vale per tutto il territorio svizzero (art. 12d).

Secondo l'opinione della maggioranza, il rilascio delle autorizzazioni di offrire a titolo lucrativo le attività soggette alla legge deve essere subordinato in particolare all'osservanza dell'obbligo di diligenza e alla stipulazione di un'assicurazione di responsabilità civile, che potrà essere sostituita, se necessario, dall'attestazione dell'esistenza di una garanzia finanziaria equivalente per gli offerenti delle attività menzionate nell'articolo 1 capoverso 2 lettere c–e e nell'articolo 2. Il fatto che gli offerenti siano assicurati o che dispongano di mezzi finanziari equiparabili all'assicurazione in caso di incidente è importante per la protezione dei consumatori che il progetto di legge si prefigge. Tale elemento deve di conseguenza costituire una condizione per l'esercizio dell'attività e non può essere lasciato al libero apprezzamento dell'offerente. La maggioranza sottolinea che il progetto non è volto a sanzionare gli offerenti. Affinché i consumatori possano affidarsi a offerenti più sicuri, non è sufficiente prevedere quali elementi chiave del progetto soltanto obblighi professionali la cui inosservanza sia sanzionabile.

#### *Art. 13* Protezione dei dati

L'articolo 13 istituisce la base legale necessaria dal profilo del diritto sulla protezione dei dati per il trattamento dei dati personali legati all'esecuzione della legge. Il capoverso 1 ha lo scopo di autorizzare l'autorità cantonale competente a trattare i dati personali necessari al rilascio, al rinnovo e alla revoca dell'autorizzazione.

Secondo il capoverso 2, l'autorità cantonale può comunicare ai terzi se una persona o un'azienda determinata dispone dell'autorizzazione di cui si serve. I terzi non sono tenuti a dimostrare un interesse giustificato. Per il rimanente, il trattamento dei dati personali avviene secondo le disposizioni cantonali in materia di protezione dei dati.

### **4.4 Sezione 4 Restrizioni cantonali di accesso a determinate zone**

#### *Art. 14*

La legge conferisce ai Cantoni la facoltà di vietare l'accesso a determinate zone o corsi d'acqua allo scopo di esercitarvi attività lucrative per ragioni legate alla protezione della natura e del paesaggio. La disposizione riveste fundamentalmente carattere dichiaratorio, poiché divieti in tal senso potrebbero già essere emanati in base

alla legislazione vigente sulla protezione della natura e dell'ambiente. Sembra tuttavia opportuno rammentarlo nel contesto della presente legge. Va da sé che il titolare di un'autorizzazione non può ritenere di aver diritto ad esercitare la sua attività in qualsivoglia zona.

#### **4.5 Sezione 5: Disposizioni penali**

Le infrazioni alle disposizioni della legge sono repute contravvenzioni (art. 15). Sono punite con la detenzione o la multa fino a 10 000 franchi. L'ammontare della multa si giustifica, tenuto conto dei beni giuridici da proteggere, a scopo preventivo al fine di rendere poco allettante l'esercizio senza autorizzazione di un'attività sottoposta alla presente legge. Quali fattispecie penali figurano l'ottenimento di un'autorizzazione fornendo dati incompleti, inesatti o fallaci (lett. a) e l'esercizio senza autorizzazione dell'attività di guida alpina o di maestro di sport sulla neve, come pure l'offerta di un'attività a rischio di cui all'articolo 1 capoverso 2 lettere c–e (lett. b).

Il perseguimento penale è di competenza dei Cantoni (art. 16).

#### **4.6 Sezione 6: Sostegno a persone giuridiche di diritto privato**

L'articolo 17 istituisce la base legale per la partecipazione della Confederazione alla fondazione «Safety in adventures»<sup>48</sup>. Secondo la dottrina e la prassi<sup>49</sup>, infatti, la Confederazione necessita di una base legale se intende ricorrere a una persona giuridica di diritto privato per adempiere i suoi compiti pubblici. L'indicazione dello scopo perseguito delimita l'impegno della Confederazione dal profilo del contenuto.

Considerati l'urgenza attribuita a suo tempo all'istituzione della fondazione «Safety in adventures» e il fatto che, per essere accettata, era fondamentale la partecipazione della Confederazione fin dall'inizio, il 16 giugno 2003 il Consiglio federale ha deciso di affiancarsi ai fondatori – anche in assenza di una chiara base legale formale – contribuendo al capitale con un conferimento in natura di 50 000 franchi. La presente disposizione consente pure alla Confederazione di sostenere altre persone giuridiche se questo dovesse rivelarsi necessario.

<sup>48</sup> Cfr. anche le indicazioni al n. 2.1.4.

<sup>49</sup> Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zurigo 2002, nota marg. 1509; Pierre Moor, Droit administratif, volume III, Berna 1992, p. 153 e rinvio alla p. 149 seg.; per quanto concerne la prassi, cfr. legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (RS 193.9).

## 4.7 Sezione 7: Disposizioni finali

### Art. 18 Esecuzione

L'esecuzione è affidata ai Cantoni. Essi designano le autorità competenti per il rilascio, il rinnovo o il ritiro dell'autorizzazione. Il diritto cantonale stabilisce le vie legali in caso di rifiuto o di ritiro di un'autorizzazione.

Il capoverso 2 chiarisce che la competenza di emanare le disposizioni necessarie all'esecuzione della legge è riservata al Consiglio federale e non può essere affidata ai Cantoni. Assieme alle disposizioni d'esecuzione, il Consiglio federale dovrà anche emanare disposizioni provvisorie, in particolare per disciplinare le condizioni che danno diritto all'autorizzazione.

### Art. 19 Disposizioni transitorie

Il diritto transitorio prevede di considerare valide le autorizzazioni rilasciate in base al diritto cantonale attualmente in vigore. Tali autorizzazioni rimangono valide fino alla loro scadenza, ma non oltre i due anni dall'entrata in vigore della legge. Questo consente di razionalizzare i rilasci e di ridurre l'onere amministrativo corrispondente. Diversi Cantoni impongono l'obbligo dell'autorizzazione, la cui durata può però variare da un Cantone all'altro. Mentre il Cantone del Vallese rilascia autorizzazioni per un anno, il Cantone dei Grigioni prevede in linea di massima una durata illimitata. È dunque necessario fissare un limite massimo di validità per le autorizzazioni cantonali.

Il Consiglio federale fisserà in un'ordinanza i requisiti materiali e temporali di sicurezza che devono osservare gli offerenti che già al momento dell'entrata in vigore della legge propongono attività a rischio di cui all'articolo 1 capoverso 2 lettere c–e (cpv. 2). Attualmente, gli offerenti di attività a rischio detentori del *label* «Safety in adventures» coprono circa il 50 per cento del mercato. Il Consiglio federale ne terrà conto nell'ordinanza, accordando alle società munite di un siffatto *label* un congruo termine per richiedere un'autorizzazione.

### Art. 20 Referendum ed entrata in vigore

La legge potrà entrare in vigore quando il Consiglio federale avrà emanato le disposizioni d'esecuzione corrispondenti. È dunque giustificato conferire al Consiglio federale la competenza di determinare l'entrata in vigore.

## 5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

### 5.1 Confederazione

La legge non comporterà né oneri supplementari né ripercussioni sul personale. L'esecuzione è interamente affidata ai Cantoni.

I Cantoni devono rilasciare autorizzazioni per tutte le attività che rientrano nel campo d'applicazione della presente legge. Si tratta di autorizzazioni ordinarie di polizia che implicano un onere amministrativo limitato. Il Consiglio federale stabilirà l'ammontare degli emolumenti nell'ordinanza d'esecuzione basandosi sui principi di copertura dei costi e di equivalenza. Questo significa che i proventi dovranno poter coprire anche i costi per l'emissione delle autorizzazioni.

Si presume che le autorità attualmente preposte al rilascio delle autorizzazioni non avranno difficoltà a coprire l'onere lavorativo supplementare (che può variare a seconda del Cantone). In Svizzera si contano circa 1400 guide alpine. Il 90 per cento circa esercita regolarmente la propria professione; è dunque prevedibile che questi ultimi presentino una domanda di autorizzazione. Tra di loro un buon numero è attivo nei Cantoni di Berna e del Vallese, che già impongono un obbligo di autorizzazione ufficiale. La situazione è analoga nelle professioni legate agli sport sulla neve. Secondo le indicazioni dell'associazione competente, circa 5000–6000 persone presenteranno una domanda di autorizzazione ufficiale. Oltre un terzo di queste persone sono attive nel Cantone del Vallese, dove già oggi devono essere munite di un'autorizzazione. La parte preponderante dei restanti maestri di sport sulla neve lavora nei Cantoni di Berna e dei Grigioni, due Cantoni che conoscono le attività di montagna sottoposte ad autorizzazione. Per quanto concerne le attività a rischio, pure sottoposte alla presente legge, si valuta che vi siano 30 imprese già attive in tal senso.

Un onere amministrativo supplementare potrebbe verificarsi qualora chi fa richiesta dell'autorizzazione non sembra in grado di adempiere gli obblighi di diligenza. In tal caso, i Cantoni sono tenuti a intraprendere ulteriori accertamenti e, all'occorrenza, a intervenire. Non essendoci termini di paragone, è difficile valutare l'onere che tali verifiche implicano. I Cantoni soggiacciono peraltro già attualmente – ancor prima che la legge entri in vigore – a obblighi d'indagine e d'intervento legati alla responsabilità civile o penale degli offerenti di siffatte attività.

Nell'ambito del rilascio delle autorizzazioni, infine, i Cantoni sono liberi di concludere concordati o convenzioni ai fini dell'esecuzione della legge. Essi hanno altresì la possibilità di istituire commissioni consultive incaricate di fornire alle rispettive amministrazioni i dati e le conoscenze di cui necessitano per l'esecuzione della legge.

## 6

### Costituzionalità

La Confederazione è abilitata a disciplinare l'attività delle guide alpine, dei maestri di sport sulla neve e degli offerenti di attività a rischio in virtù della sua competenza a emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata (art. 95 della Costituzione federale [Cost.]<sup>50</sup>), sulla protezione dei consumatori (art. 97 Cost.) come pure sulla formazione professionale (art. 63 Cost.). Secondo l'articolo 164 capoverso 1 della Costituzione federale, le disposizioni importanti che contengono norme di diritto – tra cui rientrano anche quelle sui diritti e sui doveri delle persone – devono essere emanate sotto forma di legge federale.

