

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 27 marzo 2009

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto, vi sottoponiamo il progetto di legge federale concernente l'attività di guida alpina e l'offerta di attività a rischio, nel caso in cui il Consiglio nazionale respinga nuovamente la proposta della Commissione di togliere di ruolo l'iniziativa parlamentare. Contemporaneamente lo trasmettiamo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone con 12 voti contro 9 e tre astensioni di togliere di ruolo l'iniziativa parlamentare, vale a dire di non entrare in materia sul progetto. Una minoranza (Chevrier, Freysinger, Geissbühler, Huber, Jositsch, Lüscher, Markwalder Bär) propone di entrare in materia sul progetto di legge.

In nome della Commissione:

La presidente, Gabi Huber

Compendio

Lo sviluppo di sport con un elevato potenziale di rischio rispetto agli sport «tradizionali» ha creato un nuovo mercato. 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.

Il 1° dicembre 2006, la Commissione ha adottato un progetto di legge federale sulle guide alpine e l'offerta di attività a rischio. Lo ha altresì sottoposto al Consiglio nazionale e trasmesso per parere al Consiglio federale. Dopo aver preso atto del parere del Consiglio federale del 14 febbraio 2007, la Commissione ha proposto al Consiglio nazionale di togliere di ruolo l'iniziativa parlamentare alla base del progetto: ha così ritirato il suo progetto del 1° dicembre 2006 (Boll. Uff. N sessione d'estate 2007, allegati, p. 27). Il 12 giugno 2007, il Consiglio nazionale non ha aderito a tale proposta mantenendo dunque il mandato conferito alla Commissione di elaborare un progetto di legge. La Commissione propone nuovamente di togliere di ruolo l'iniziativa parlamentare. Tenuto conto delle basi legali esistenti a livello cantonale e federale e dell'autodisciplinamento che caratterizza il settore, la Commissione resta ferma nella sua convinzione che una legge federale non è necessaria. Una minoranza della Commissione propone di non togliere di ruolo l'iniziativa.

Nel caso in cui il Consiglio nazionale rifiuti nuovamente di togliere di ruolo l'iniziativa, la Commissione gli sottopone all'occorrenza il presente progetto di legge senza sostenerlo.

Il presente progetto di legge disciplina l'offerta a titolo lucrativo di attività condotte da guide alpine, da maestri di sport sulla neve fuori dell'ambito di responsabilità dei gestori di impianti di risalita e, di 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 agli obblighi 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 le attività a rischio definite nella legge. Quanto alle aziende che offrono attività a rischio, i requisiti materiali e temporali di sicurezza cui dovranno conformarsi saranno disciplinati in un'ordinanza del Consiglio federale. Chiunque ottenga un'autorizzazione conformemente alla legge è tenuto a concludere un'assicurazione di responsabilità civile professionale che offra una copertura adeguata alla natura e alla portata dei rischi legati alla sua attività o deve fornire garanzie finanziarie equivalenti; tale assicurazione non costituisce una condizione alla concessione dell'autorizzazione.

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 prefiggeva 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 ma di adottare una mozione. Una minoranza ha proposto di dare seguito all'iniziativa; una seconda minoranza ha proposto di trasmettere la mozione sotto forma di postulato.

Il 19 settembre 2001 il Consiglio nazionale si è pronunciato a sfavore della proposta della maggioranza 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 rischio¹.

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC)², 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 affidato alla Commissione degli affari giuridici.

1.2 Cronologia dei lavori della Commissione

Il 24 giugno 2003 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (di seguito «la Commissione») ha incaricato una sottocommissione *ad hoc* di preparare un progetto di legge che concretizzasse l'iniziativa parlamentare. Questa sottocommissione (composta da Cina, presidente, Garbani, Huber, 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 progetto 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 (Chevrier, presidente Huber, Hämmerle, Joder e Mathys), si è riunita in tre occasioni tra il giugno e il dicembre 2005.

¹ Boll. Uff. **2001** N 1065

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

1.2.1 Progetto preliminare posto in consultazione

Il 17 febbraio 2006 la Commissione ha adottato con 12 voti contro 4 e 5 astensioni il progetto preliminare e lo ha sottoposto a procedura di consultazione.

Il progetto preliminare disciplinava 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. Il progetto prevedeva in particolare quanto segue:

- il canyoning e il rafting, ma anche le escursioni in alta montagna, devono, considerati i rischi che comportano, essere proposti da un offerente sicuro che rispetti le norme di sicurezza minime;
- 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;
- le guide alpine, a talune condizioni i maestri di sport sulla neve e gli offerenti che propongono dietro pagamento le attività a rischio previste dalla legge sono sottoposti a un obbligo di autorizzazione. In particolare l'autorizzazione viene concessa a condizione che l'offerente 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;
- gli offerenti di canyoning, rafting e bungee jumping sono soggetti a una procedura di certificazione.

1.2.2 Progetto del 1° dicembre 2006

L'8 settembre 2006 la Commissione ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione. Hanno partecipato alla procedura di consultazione 24 Cantoni, 3 partiti politici (PPD, PLR, UDC), il Tribunale federale e 32 organizzazioni interessate³. Una debole maggioranza dei Cantoni e delle organizzazioni si è pronunciata a favore del progetto preliminare. I tre partiti politici che hanno partecipato alla consultazione risultano divisi: mentre un partito approvava il progetto nelle sue grandi linee, un altro ne condivideva gli scopi ma non l'attuazione, mentre il terzo lo respingeva asserendo l'inutilità di adottare una legge quadro in questo settore. Sebbene la maggioranza dei partecipanti riconoscesse la necessità di adottare una legge volta a proteggere meglio i consumatori, alcuni hanno sostenuto che la legislazione federale e cantonale esistente era sufficiente. Le disposizioni che hanno suscitato maggiori obiezioni sono quelle concernenti l'obbligo di autorizzazione cui soggiacciono gli offerenti di attività previste dalla legge e l'obbligo di stipulare un'assicurazione di responsabilità civile; il campo di applicazione del disciplinamento è altresì stato oggetto di diverse critiche. Visto che tali elementi erano gli stessi che avevano maggiormente alimentato i dibattiti in occasione dell'elaborazione del progetto preliminare, la Commissione ha deciso di trasmetterlo al Consiglio nazionale senza alcuna modifica. Il 1° dicembre 2006, con 12 voti contro 10, ha adottato un progetto di legge federale concernente l'attività di guida alpina e l'offerta di attività

³ È possibile consultare il rapporto dell'UFSPPO sui risultati della consultazione sul sito Internet della Commissione degli affari giuridici, alla rubrica «Pubblicazioni» (<http://www.parlement.ch>).

a rischio⁴ e lo ha sottoposto al Consiglio nazionale. Una minoranza della Commissione ha proposto di togliere di ruolo l'iniziativa.

Nel suo parere del 14 febbraio 2007⁵, il Consiglio federale rilevava che le attività che rientrano nel campo d'applicazione del progetto di legge sono svolte principalmente in territorio montagnoso. Compete quindi in primo luogo ai Cantoni di legiferare all'occorrenza. Alcuni Cantoni delle regioni alpine hanno infatti disciplinato le attività professionali di guide di montagna e maestri di sport sulla neve. Altri si basano invece sull'autodisciplinamento delle associazioni attive nel settore.

La legislazione federale obbliga del resto ciascun offerente di attività a rischio ad adottare tutte le misure precauzionali necessarie per assicurare la sicurezza dei suoi clienti. Tali offerenti vi sono tenuti sia sul piano della responsabilità civile (contrattuale o delittuale) sia in ragione dell'obbligo di agire che spetterebbe loro da un punto di vista penale.

Nel quadro della fondazione «Safety in adventures», le diverse associazioni interessate del settore contano già da alcuni anni, d'intesa con i poteri pubblici e gli assicuratori, su di un autodisciplinamento del settore. Questa fondazione attribuisce un label agli offerenti di attività a rischio che adempiono le condizioni per la certificazione. Attualmente circa il 60 per cento degli offerenti interessati dispone di un certificato.

Tenuto conto delle basi legali esistenti a livello cantone e dell'efficace autodisciplinamento che caratterizza il settore, il Consiglio federale non ha ritenuto necessario emanare una legge federale e ha quindi proposto di non entrare in materia sul progetto.

Dopo una nuova discussione avvenuta il 22 febbraio 2007 e considerate le critiche espresse contro il suo progetto di legge, la Commissione ha proposto, con 12 voti contro 10 e un'astensione, di togliere di ruolo l'iniziativa parlamentare alla base del progetto e ha altresì ritirato il suo progetto del 1° dicembre 2006. Ha aderito al parere del Consiglio federale secondo cui una legge speciale non è necessaria, tenuto conto delle disposizioni legali esistenti sul piano cantonale e federale e dell'autodisciplinamento che caratterizza il settore. Una piccola minoranza della Commissione ha proposto di non togliere di ruolo l'iniziativa, convinta della necessità di una legge federale volta ad assicurare sul territorio svizzero una migliore protezione dei clienti-consumatori.

1.2.3 Mantenimento del mandato di elaborare un progetto

Il 12 giugno 2007, il Consiglio nazionale ha aderito alla proposta della minoranza della Commissione e deciso, con 98 voti contro 75, di non togliere di ruolo l'iniziativa parlamentare. Gli argomenti principali erano i seguenti. Gli offerenti di attività a rischio sono numerosi, la domanda cresce e incidenti mortali si sono già verificati. Va protetta l'integrità fisica delle persone che praticano attività a rischio, che effettuano escursioni con guide alpine o praticano lo sci con maestri di sport sulla neve fuori dell'ambito di responsabilità degli impianti di risalita. L'offerta commerciale di attività a rischio è stata a lungo regolata dalle leggi di mercato. Molti

⁴ FF 2007 1387 segg.

⁵ FF 2007 1427 seg.

Cantoni hanno tuttavia adottato disposizioni legali⁶ – soprattutto recentemente –, anche se attualmente è impossibile avere un disciplinamento unitario e una visione d'insieme delle disposizioni esistenti. Una legge quadro valida a livello nazionale, con norme di sicurezza identiche per tutta la Svizzera, assicurerebbe la sicurezza delle relazioni contrattuali. Presenterebbe vantaggi sia per i clienti, che potrebbero fare affidamento su un livello di sicurezza unitario in tutto il Paese, sia per gli offerenti, che potrebbero mostrare il loro label di sicurezza come criterio di qualità per meglio posizionarsi sul mercato. È opportuno tenere conto del parere delle cerchie interessate che nella procedura di consultazione si sono pronunciate a favore di una legge quadro a livello federale. La Commissione ha già compiuto un grande lavoro; deve riprendere il progetto e se del caso modificarlo in alcuni punti.

1.2.4 Mantenimento della proposta di togliere di ruolo l'iniziativa parlamentare

Il 12 settembre 2008, la Commissione ha incaricato la sua sottocommissione *ad hoc* di riprendere i lavori, prendendo come base il progetto di legge del 1° dicembre 2006. Composta dai consiglieri nazionali Chevrier (presidente), Freysinger, Geissbühler, Huber e Leutenegger Oberholzer, la sottocommissione si è riunita a due riprese tra il novembre 2008 e il gennaio 2009. Ha in particolare sentito rappresentanti dell'Associazione svizzera delle guide alpine e dell'Associazione svizzera d'assicurazioni.

Il 27 marzo 2009 la Commissione ha esaminato un progetto preliminare di legge elaborato dalla sua sottocommissione. Se il nuovo testo ha globalmente lo stesso tenore del primo, se ne distingue essenzialmente in un punto: l'obbligo di sottoscrivere un'assicurazione non costituisce più una condizione alla concessione di un'autorizzazione ad esercitare una delle professioni in questione. Tuttavia ogni persona che eserciti a titolo professionale un'attività che soggiace a questa legge dovrà concludere un'assicurazione di responsabilità civile professionale o fornire garanzie finanziarie equivalenti: dovrà altresì informarne i suoi clienti (art. 13 cpv. 1). Le altre modifiche sono di ordine soprattutto redazionale.

Con 12 voti contro 9 e 3 astensioni, la Commissione ha deciso di non entrare in materia su questo progetto preliminare. La maggioranza della Commissione propone dunque nuovamente di togliere di ruolo l'iniziativa parlamentare. Tenuto conto delle basi legali esistenti a livello cantonale e federale, nonché dell'autodisciplinamento che caratterizza il settore, essa ribadisce che una legge federale non è necessaria (cfr. n. 2 più avanti). Del resto, essa dubita che una legge supplementare permetta di evitare incidenti in un settore che per definizione comporta rischi. Una minoranza della Commissione (*Chevrier, Freysinger, Geissbühler, Huber, Jositsch, Lüscher, Markwalder Bär*) propone di non togliere di ruolo l'iniziativa: rimane del parere che, al fine di proteggere i consumatori, sia necessario rispettare determinate esigenze minime per la pratica di attività a rischio sull'intero territorio svizzero. Rileva inoltre che le organizzazioni interessate accoglierebbero favorevolmente una tale legge.

Vista la decisione del Consiglio nazionale del 12 giugno 2007 di non togliere di ruolo l'iniziativa parlamentare, la Commissione ha proceduto all'esame dei singoli articoli del progetto preliminare. Sottopone al Consiglio nazionale il progetto e il

⁶ Cfr. n. 2.1

commento delle singole disposizioni come sono stati elaborati dalla sua sottocommissione nel caso in cui questi rifiutasse nuovamente di togliere di ruolo l'iniziativa. Nel voto d'insieme la Commissione ha confermato la sua posizione respingendo il progetto con 11 voti contro 8 e 6 astensioni.

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^{quater} capoverso 2 LRC. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha parimenti preso parte ai lavori.

2 Situazione giuridica attuale

2.1 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 Interno⁷, Berna⁸, Glarona⁹, Grigioni¹⁰, Uri¹¹, Vaud¹² e Vallese¹³. I Cantoni di Appenzello Interno, Berna, Grigioni, Vaud, Vallese e Uri hanno scelto di legiferare varando una legge. 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 obbligo di autorizzazione mentre altri si limitano a una descrizione dei requisiti da adempire per esercitare l'attività di guida alpina. Infine la maggior parte dei Cantoni non possiede alcuna regolamentazione relativa alle guide alpine.

I Cantoni del Giura¹⁴, dei Grigioni¹⁵, di Vaud¹⁶, del Vallese e di Uri¹⁷ disciplinano le attività di maestro di sport sulla neve o di maestro di sci¹⁸. Come avviene per la regolamentazione dell'attività di guida alpina, questi Cantoni subordinano l'attività di maestro di sport sulla neve o a un obbligo 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

⁷ Grossratsbeschluss betreffend Bergführer (Bereinigten Sammlung der Gesetze des Kantons Appenzell Innerrhoden 1013).

⁸ Loi sur le commerce et l'industrie (RSB 930.1). Ordonnance sur le commerce et l'industrie (RSB 930.11).

⁹ Beschluss über das Bergführerwesen (Gesetzessammlung des Kantons Glarus IX C/2).

¹⁰ 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).

¹¹ Verordnung über das Skilehrer- und Bergführerwesen (Urner Rechtsbuch 70.2321).

¹² Loi sur l'exercice des activités économiques (RSV 930.01).

¹³ Loi sur l'exercice des professions de guide de montagne, de professeur de sports de neige et d'accompagnateur en montagne, ainsi que sur l'offre commerciale d'activités sportives nécessitant des exigences élevées en matière de sécurité (RS/VS 935.2).

¹⁴ Ordonnance concernant l'enseignement du ski dans le canton du Jura (RSJU 935.221).

¹⁵ 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).

¹⁶ Loi sur l'exercice des activités économiques (RSV 930.01).

¹⁷ Verordnung über das Skilehrer- und Bergführerwesen (Urner Rechtsbuch 70.2321).

¹⁸ Per semplificare impiegheremo in questo rapporto il termine di «maestro di sport sulla neve».

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.

Soltanto nel Cantone del Vallese le attività a rischio sono disciplinate completamente: tale disciplinamento concerne non solo le guide alpine e i maestri di sport sulla neve ma anche gli accompagnatori in montagna, le guide speleologhe, le guide con equipaggiamenti e strumenti particolari sui corsi d'acqua (guide di rafting e canyoning), gli istruttori di immersione e gli istruttori di volo e di salto con equipaggiamenti e strumenti particolari, sempre che offrano le loro prestazioni a titolo commerciale. L'esercizio di tali attività richiede un'autorizzazione a esercitare personale, condizionata alla stipulazione di un'assicurazione di responsabilità civile. Del resto altri Cantoni dispongono di disciplinamenti puntuali. Il Cantone di Berna precisa ad esempio nell'ordinanza sul commercio e l'industria¹⁹ (art. 10 cpv. 3 lett. a) che le attività di una guida alpina comprendono anche la discesa di corsi d'acqua e di gole (canyoning); se propone tale attività sportiva, è necessario che la guida alpina disponga di una formazione supplementare adeguata²⁰. Nel Cantone dei Grigioni, la legge sulle guide di montagna e sullo sci è applicata per analogia alle 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).

2.2 Responsabilità civile e penale

La legislazione attuale obbliga ogni offerente di attività a rischio a prendere tutte le misure che possono ragionevolmente essere pretese nel caso concreto per garantire la sicurezza dei suoi clienti²¹. Esso vi è tenuto sia sul piano della responsabilità civile²² (contrattuale o delittuale), sia in ragione dell'obbligo di agire che, se del caso, gli spetterebbe da un punto di vista penale²³. 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 *a priori* da clienti sufficientemente attenti e che per questa ragione possono rivelarsi vere e proprie trappole.

¹⁹ RSB 930.11

²⁰ Art. 19, al. 2, loi sur le commerce et l'industrie (RSB 930.1)

²¹ 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.).

²² DTF 126 III 115, consid. 2a/bb; 113 II 246, consid. 3-7.

²³ DTF 129 IV 121, consid. 2.1; 122 IV 147, consid. 3b; 122 IV 19, consid. 2b; 121 IV 211, consid. 2a.

2.3 Obbligo di soccorso

Secondo l'articolo 128 del Codice penale (CP)²⁴ 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 sostituibili²⁵.

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 portare²⁶.

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 danni²⁷. Il progetto prevede esplicitamente questo obbligo e lo concretizza sulla base della giurisprudenza e della prassi²⁸. 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'attività²⁹.

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 iscrivere 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 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, in collaborazione con le associazioni interessate sono dunque state elaborate linee direttive relative al canyoning per gli anni 2000 e 2001; esse preve-

²⁴ RS 311.0

²⁵ Peter Aebersold, Basler Kommentar Strafgesetzbuch II, Basilea/Ginevra/Monaco 2003, ad art. 128, n. 27.

²⁶ Gunther Arzt, Verfolgungsverzicht und Unterlassung der Nothilfe in: RSJB 1991, pag. 458.

²⁷ DTF 129 IV 121, consid. 2.1; 122 IV 20, consid. 2b/aa.

²⁸ Cfr. commento all'art. 2.

²⁹ Cfr. art. 2 lett. f.

devano 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. Nel contempo è stato istituito 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. Queste direttive non hanno carattere vincolante poiché mancano le pertinenti basi legali a livello federale. Dal 2007, una commissione speciale composta di rappresentanti di numerose associazioni, senza la partecipazione dell'UFSPPO, ha fissato tali direttive sotto una nuova forma. Attualmente non è possibile prevedere se e quando l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) riconoscerà le formazioni di canyoning e rafting quali formazioni professionali a pieno titolo.

2.5 Fondazione «Safety in adventures»

In seguito alla sciagura in occasione di un'escursione 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 al fine di aumentare la sicurezza; a questo scopo ha collaborato con altri Cantoni, con l'UFSPPO, 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 Fondazione³⁰ 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 fine 2008, la certificazione è stata conferita a 34 imprese in tutta la Svizzera, che corrisponde a più del 60 per cento del mercato delle attività all'aperto. L'obiettivo fissato dalla Fondazione in materia di livello di sicurezza è dunque stato raggiunto. Tutti gli incidenti notificati sono registrati in modo mettere a disposizione delle imprese certificate i dati, corredati di raccomandazioni complementari in materia di sicurezza.

³⁰ www.safetyinadventures.ch

2.6 Altri punti 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.

2.6.1 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 intervento³¹.

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.

2.6.2 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 mandato³² (e non di un contratto d'appalto o di un contratto di lavoro). A meno che il contratto non preveda accordi speciali, sono applicate le norme del Codice delle obbligazioni 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 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

³¹ 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.

³² Art. 394 segg. del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220)

principi dell'indebito arricchimento (art. 62 segg. CO). Sarebbe dunque superfluo prevedere un disciplinamento speciale nella legge federale.

2.6.3 Rapporto tra il presente progetto e la revisione della legge federale sul mercato interno

Secondo l'interpretazione del Tribunale federale della LMI nella versione in vigore fino al 30 giugno 2006, 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 LMI³³. 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).

La revisione della LMI entrata in vigore il 1° luglio 2006³⁴ 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 i requisiti esigenze professionali e/o altri requisiti personali come una buona reputazione. Non sono comprese le prescrizioni che hanno carattere di misure di polizia che prevedono ad esempio garanzie come la conclusione di un'assicurazione di responsabilità civile.

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.

³³ DTF 125 I 276

³⁴ Modifica del 16 dicembre 2005 della legge federale sul mercato interno (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.).

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 formativi in prospettiva di ottenere l'attestato professionale surriferito.

Il Tribunale federale ha del resto già emesso una sentenza in questo senso nell'affare concernente una psicoterapeuta grigionese (cfr. DTF 2C_15/2008 del 13 ottobre 2008).

2.6.4 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.

Se il progetto di legge fosse adottato, le guide alpine straniere o i maestri di sport sulla neve stranieri che conducono clienti fuori dell'ambito di responsabilità dei gestori degli impianti di risalita dovrebbero obbligatoriamente chiedere un riconoscimento del diploma all'UFFT prima di poter lavorare sul territorio svizzero.

Se la Confederazione disciplinasse le attività di guida alpina e di maestro di sport sulla neve fuori dell'ambito di responsabilità dei gestori degli impianti di risalita ed esigesse un'autorizzazione a esercitare, i cittadini dell'UE/AELS sarebbero autorizzati a esercitare tali attività in Svizzera qualora abbiano concluso una formazione equivalente nel loro Paese d'origine. La Confederazione potrebbe inoltre esigere che superino esami complementari se le loro qualifiche fossero inferiori agli standard dell'attestato professionale federale di guida alpina e dell'attestato professionale federale di maestro di sport sulla neve. Il disciplinamento non avrebbe dunque effetto sull'autorizzazione di manodopera straniera a lavorare in Svizzera, permetterebbe tuttavia di garantire la qualità della loro formazione.

2.7 Diritto comparato

Per quanto concerne la presentazione di come le attività di guida alpina e di maestro di sport sulla neve nonché di altre attività a rischio sono disciplinate nei Paesi limitrofi, la Commissione rinvia alle informazioni fornite nel suo rapporto del 1° dicembre 2006 relative a Germania, Austria, Francia e Italia³⁵.

³⁵ FF 2007 1394 segg.

3 **Commento alle singole disposizioni**

3.1 **Sezione 1 Disposizioni generali**

Art. 1 Campo d'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 montagnose o rocciose o lungo corsi d'acqua dove i partecipanti sono esposti al pericolo di piene, cadute di massi o di ghiaccio, di valanghe o al rischio di cadere o scivolare. 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 designa espressamente le attività assoggettate alla legge. La designazione delle attività a rischio comunemente praticate al giorno d'oggi deve figurare nella legge poiché l'obbligo di autorizzazione costituisce una restrizione importante alla libertà economica. La legge va applicata non solo all'attività delle guide alpine ma anche a quella dei maestri di sport sulla neve nella misura in cui essi conducono i loro clienti fuori dell'ambito di responsabilità dei gestori degli impianti di risalita. Si prevede inoltre di assoggettare alla legge un determinato numero di attività a rischio specifiche quali il canyoning, il rafting e la discesa in acque vive (p. es. canoa-kayak, hydrospeed, funyak) poiché queste hanno registrato gravi incidenti in questi ultimi anni.

I maestri di sport sulla neve attivi in Svizzera sono numerosi e non è necessario sottoporre ad autorizzazione tutte le attività da loro offerte. 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 specifiche. Estendere il campo di applicazione della legge a tutte le attività di sport sulla neve, siano esse praticate in pista o fuoripista, modificherebbe la definizione stessa della parola «rischio». Quest'ultimo risulterebbe soltanto 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. 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).

L'ambito di responsabilità delle imprese degli impianti di risalita e degli impianti di trasporto a fune è stato scelto come criterio per delimitare il campo di applicazione della presente legge. Al di fuori di questo ambito di responsabilità i maestri di sport sulla neve devono chiedere un'autorizzazione. La delimitazione dell'ambito di re-

sponsabilità si fonda sulle direttive degli impianti di risalita svizzeri³⁶ e sulle direttive per la gestione, l'utilizzo e la manutenzione delle discese per sport sulla neve della Commissione svizzera per la prevenzione degli infortuni su discese da sport sulla neve (SKUS)³⁷. La giurisprudenza si fonda già su queste direttive per determinare l'ambito di responsabilità³⁸.

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, nel capoverso 3, 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.

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. 2). 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, sempre che si applichi 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 obbligo di autorizzazione, si stabilisce la concordanza fra il campo d'applicazione e l'obbligo dell'autorizzazione, garantendo in tal modo una soluzione semplice e trasparente.

Art. 2 Obblighi di diligenza

L'introduzione dell'obbligo dell'autorizzazione³⁹ 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 nella legge sono menzionati concretamente 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 rischio⁴⁰. Considerato che tutte queste attività, se comparate a quelle «normali», comportano un potenziale accresciuto di rischio, i requisiti in materia di obblighi di diligenza vengono relativizzati. Questo

³⁶ http://www.cableways.org/dcs/users/6/Obligation_d_assurer_la_securite_06_f.pdf (in francese)

³⁷ http://www.bfu.ch/PDFLib/1119_42.pdf (in tedesco e francese)

³⁸ Heinz Walter Mathys, *Eigenverantwortlichkeit und Verkehrssicherungspflicht für Schneesportabfahrten*, ZbJV 2008, pag. 645 segg., segnatamente pag. 651.

³⁹ Cfr. art. 3.

⁴⁰ DTF **129** IV 119, DTF del 7 giugno 1996 pubblicato in: Pra 85/1986, n. 212 pag. 817 e DTF **118** IV 130.

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.

L'obbligo di diligenza è inoltre esteso al rispetto della natura e dell'ambiente (cpv. 2 lett. g). I professionisti che praticano le loro attività nella natura sono tenuti a preservarla, comprese la flora e la fauna, e di sollecitare i loro clienti a fare lo stesso. L'obbligo di assicurazione e di informazione (cfr. art. 13) possono, in un senso più ampio, figurare parimenti fra i requisiti associati alla pratica appropriata delle attività a rischio. Esse non sono tuttavia menzionate nell'articolo 2 poiché non concorrono alla concretizzazione della regola del rischio sviluppata dalla giurisprudenza.

3.2 Sezione 2 Autorizzazione

Art. 3 Obbligo di autorizzazione

La legge si applica a due categorie di attività offerte a scopo di lucro, ossia alle attività a rischio già menzionate, indipendentemente dagli offerenti, nonché alle attività di guide alpine e alle discese condotte da maestri di sport sulla neve fuori dell'ambito di responsabilità dei gestori degli impianti di risalita.

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. 4 cpv. 1 e art. 5 cpv. 1). Per quanto concerne le altre 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 ambulante⁴¹ 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. Siccome non esiste un attestato professionale federale, dovrà inoltre sottoporsi a una procedura di certificazione (art. 6 cpv. 1). Il Consiglio federale emanerà le disposizioni necessarie mediante ordinanza; in particolare la legge gli conferisce la competenza di disciplinare i requisiti minimi che possono essere ragionevolmente imposti agli offerenti per l'esercizio delle attività interessate (art. 6 cpv. 2). Secondo lo spirito di tale norma è chiaro che il Consiglio federale non fisserà i 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

⁴¹ RS 943.1

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. Essi, dal canto loro, non possono vincolare le attività di cui nella legge a nessun requisito supplementare. Possono invece emanare sul loro territorio norme di polizia economica o sanitaria supplementari, sempre che non concernano lo stesso oggetto della presente legge. Sono ad esempio liberi, fatti salvi i disciplinamenti nazionali o internazionali, di esigere da ogni maestro di sport sulla neve un'autorizzazione di polizia del commercio.

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. 12) garantiscono la trasparenza necessaria.

Art. 4 Autorizzazione per le guide alpine

Non rientra peraltro negli obiettivi della presente legge di disciplinare nel dettaglio le esigenze tecniche cui devono sottostare le guide alpine. L'attestato professionale federale di guida alpina certifica infatti le competenze professionali del titolare e per questa ragione, in virtù del capoverso 1 lettera a, rappresenta altresì una condizione – che può essere adempita anche mediante un certificato di capacità equivalente – per l'ottenimento dell'autorizzazione ad esercitare rilasciata dalla competente autorità cantonale. Quando valuta se la garanzia è fornita, l'autorità cantonale competente verifica che il richiedente intenda rispettare gli obblighi imposti dalla presente legge (cpv. 1 lett. b). Nei casi in cui fin da principio risulta che il richiedente non rispetterà gli obblighi fissati nella legge, l'autorità cantonale deve ritenere che la garanzia non è fornita e dunque rifiutare di rilasciare l'autorizzazione richiesta. La valutazione se la garanzia è fornita o no prima dell'inizio dell'attività è forzosamente di natura ipotetica.

L'obbligo di assicurazione e l'obbligo di informazione (cfr. art. 13) fanno ugualmente parte degli obblighi ai sensi della presente legge. A differenza del progetto preliminare del 1° dicembre 2006 (cfr. FF **2007** 1387 segg.), nel presente progetto di legge la stipulazione di un'assicurazione di responsabilità civile o la fornitura di garanzie finanziarie equivalenti non figurano più tra le condizioni da adempiere per il rilascio di un'autorizzazione. Questa modifica risulta da una critica espressa dalle assicurazioni che temevano di assumere la funzione di «arbitro» nella procedura di rilascio dell'autorizzazione al momento della decisione se concludere (o meno) un'assicurazione di responsabilità civile. Essa si fonda sul modello delle nuove disposizioni della legge sulle professioni mediche e della legge sugli avvocati. D'ora in poi l'autorizzazione può eventualmente essere revocata se l'autorità competente constata che il titolare dell'autorizzazione non ha sottoscritto alcuna assicurazione di responsabilità civile né fornito garanzie equivalenti (cfr. commenti all'art. 10). Soltanto in casi assai particolari l'assicurazione di responsabilità civile o la garanzia finanziaria potrebbero essere determinanti per la concessione dell'autorizzazione. Se possiamo partire dal principio che il richiedente non può concludere

un'assicurazione di responsabilità civile, ad esempio a causa di danni precedenti, o non può fornire garanzie finanziarie equivalenti, ad esempio in seguito a un fallimento, l'autorità competente deve considerare che la garanzia ai sensi della presente legge non sussiste e, di conseguenza, rifiutare di rilasciare l'autorizzazione richiesta.

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 direttive del Consiglio federale.

Il Consiglio federale intende altresì definire nell'ordinanza le attività a rischio che le guide di montagna avranno il diritto di proporre in qualità di singoli offerenti (cpv. 2 lett. b). Si tratterà tuttavia di attività complementari alle attività di base. Per ora questo interesserà soltanto il canyoning, che potrà essere proposto in seguito a una formazione complementare.

Art. 5 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 dell'ambito di responsabilità dei gestori degli impianti di risalita. Fintanto che queste attività si svolgono all'interno di questo ambito, non è necessaria alcuna autorizzazione particolare. Fuori da questo perimetro invece queste attività implicano rischi analoghi a quelli insiti nelle attività offerte dalle guide alpine. È dunque giustificato esigere che i maestri di sport sulla neve che propongono dietro compenso escursioni fuoripista al di fuori dell'ambito di responsabilità dei gestori degli impianti di risalita, siano in possesso di un'autorizzazione. Essenzialmente, i criteri applicabili sono gli stessi che per le guide alpine.

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 in caso di discese fuori dell'ambito di responsabilità degli impianti di risalita i maestri di sport sulla neve devono, in una certa qual misura, autolimitarsi. Sono autorizzati a proporre soltanto le attività che non necessitano di tecniche alpinistiche poiché durante la formazione, ad eccezione dei corsi sulle valanghe, non si impara a dominare i pericoli dell'alta montagna.

Art. 6 Autorizzazione per gli offerenti di attività di cui all'articolo 1 capoverso 2 lettere c-e

Mentre per le guide di montagna e i maestri di sport sulla neve è possibile vincolare 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 praticabile⁴². La maggior parte delle attività si distingue per il fatto che sono offerte esclusivamente o in gran parte da aziende, con l'unica eccezione del canyo-

⁴² Cfr. il commento all'art. 2.

ning che può essere offerto da guide alpine appositamente formate. Di conseguenza, le varie attività sono svolte sotto la 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 sotto la responsabilità 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 della specificità di questa situazione, il progetto di legge sottopone a certificazione gli offerenti delle attività definite dall'articolo 1 capoverso 2 lettere c–e (cpv. 1 lett. a). I dettagli non saranno disciplinati nella legge. Secondo il capoverso 2, al Consiglio federale compete la fissazione dei requisiti minimi 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. La fondazione «Safety in adventures» conferisce ad esempio un label di qualità alle imprese che ne fanno richiesta dopo essersi sottoposte a un processo di certificazione realizzato dall'Associazione Svizzera per Sistemi di Qualità e di Management SQS⁴³.

Per garantire la qualità degli organismi di certificazione, nell'ordinanza il Consiglio federale imporrà loro l'obbligo di accreditamento. L'accREDITAMENTO attesta che un organismo dispone delle competenze tecniche necessarie a rilasciare certificati in un determinato settore. In Svizzera gli accreditamenti sono rilasciati dal Servizio di accreditamento svizzero, subordinato all'Ufficio federale di metrologia e accreditamento⁴⁴.

Gli offerenti devono del resto fornire la garanzia di rispettare gli obblighi imposti dalla legge (cpv. 1 lett. b). A questo proposito è opportuno fare riferimento alle considerazioni sviluppate in relazione alle guide alpine.

⁴³ Cfr. n. 2.5

⁴⁴ 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**).

Art. 7 Rilascio e rinnovo dell'autorizzazione

Se le condizioni materiali e formali di cui agli articoli 4, 5 e 6 sono adempite, l'autorità cantonale competente del domicilio o della sede del richiedente rilascia l'autorizzazione (cpv. 1). Nei Cantoni in cui vige già un obbligo 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 il rinnovo dell'autorizzazione delle guide alpine e dei maestri di sport sulla neve all'obbligo di seguire una formazione continua adeguata. In linea di principio, le associazioni professionali interessate già esigono una formazione continua periodica. Nell'ordinanza, il Consiglio federale si limiterà dunque a qualificare come adeguate queste offerte di formazione continua. Sarà inoltre opportuno precisare nell'ordinanza che, nel caso la prima domanda di autorizzazione sia presentata molto dopo l'ottenimento del certificato di capacità, l'autorità cantonale può subordinare la concessione di tale autorizzazione al seguito di una formazione continua adeguata.

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 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, poiché i controlli implicherebbero un onere eccessivo. Tali persone o aziende estere sono tuttavia 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 all'obbligo d'autorizzazione.

Art. 8 Validità dell'autorizzazione

Il capoverso 1 precisa la portata territoriale dell'armonizzazione dell'obbligo di autorizzazione nel diritto federale. L'autorizzazione, rilasciata dai Cantoni, non sarà valida soltanto sul territorio del Cantone interessato, ma autorizza l'esercizio delle attività disciplinate dalla legge su tutto il territorio svizzero.

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 prevista dalla legge intendono garantire che le persone responsabili dell'esercizio possedano 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. 9 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 i cambiamenti sono più numerosi, 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 breve⁴⁵.

Art. 10 Revoca dell'autorizzazione

L'articolo 10 descrive le condizioni che possono portare alla revoca dell'autorizzazione. La revoca è in particolare possibile quando non sussiste più la garanzia 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, in particolare se esercita la propria attività senza avere stipulato l'assicurazione di responsabilità civile necessaria o senza fornire le garanzie equivalenti.

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. Inoltre, se il titolare dell'autorizzazione non ha sottoscritto un'assicurazione di responsabilità civile né fornito garanzie equivalenti pur essendo in grado di farlo, l'autorità competente in

⁴⁵ Cfr. il commento dell'art. 7.

materia di autorizzazione può esigere che colmi questa lacuna prima di procedere alla revoca dell'autorizzazione.

Art. 11 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 nella legge: si tratta delle guide alpine, dei maestri di sport sulla neve e delle aziende che propongono un'attività ad essa sottostante.

Il capoverso 2 abilita il Consiglio federale a stabilire l'importo dell'emolumento. Per il suo calcolo, devono in particolare essere 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 giurisprudenza⁴⁶, 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.

Art. 12 Informazioni

L'autorità cantonale competente 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.

3.3 Sezione 3: Obbligo di assicurazione e di informazione

Art. 13

Il progetto di legge si prefigge lo scopo di meglio proteggere i consumatori. Una disposizione chiave a questo proposito è l'obbligo di fornire garanzie finanziarie sufficienti in caso di danno. La legge distingue questo obbligo dal regime di autorizzazione, cosicché l'autorità che rilascia l'autorizzazione non verifica, al momento del rilascio, se il richiedente dispone di una copertura assicurativa sufficiente. La protezione dei clienti è assicurata mediante l'obbligo, cui soggiacciono le guide alpine, i maestri di sport sulla neve e gli offerenti di attività a rischio, di informare i loro clienti di aver concluso un'assicurazione di responsabilità civile o di essere in grado di fornire garanzie equivalenti. In questo modo, in mancanza di un'assicurazione o in caso di copertura insufficiente, i clienti potranno decidere previamente, con cognizione di causa, se conferire mandato alla persona o all'impresa interessata. Gli offerenti potranno per esempio adempiere questo obbligo

⁴⁶ DTF 131 II 735 segg., consid. 3.2; 125 I 173 segg., consid. 9

di informare i clienti aggiungendo una nota nel modulo contrattuale, evitando così ai clienti di doversi informare da soli.

Non è previsto né conviene prevedere sanzioni penali nei confronti degli offerenti che non adempiono l'obbligo di informazione. Se l'autorità che rilascia le autorizzazioni viene a sapere che un titolare esercita la sua attività senza assicurazione né garanzie, lo inviterà a porvi rimedio, e se questo invito non trova il riscontro dovuto, essa sarà costretta a revocargli l'autorizzazione. Se un titolare dell'autorizzazione esercita la sua attività senza assicurazione né garanzie finanziarie e si verifica un incidente perché non ha rispettato gli obblighi di diligenza, egli potrà essere perseguito davanti a tribunali civili e penali. Se il titolare dell'autorizzazione ha commesso un atto punibile, causando ad esempio per negligenza lesioni corporali o mettendo in pericolo la vita altrui, una sanzione supplementare sotto forma di multa per la mancata stipulazione di un contratto di assicurazione avrà ben pochi effetti. Se il titolare dell'autorizzazione è davvero ritenuto civilmente responsabile e non è tuttavia in grado di far fronte al danno per la mancata stipulazione di un contratto di assicurazione, la vittima dovrà rassegnarsi al solo fatto che venga punito. Se il titolare di un'autorizzazione commette un atto punibile ma senza infrangere il Codice penale, una semplice sanzione sotto forma di multa per la mancata stipulazione di un contratto di assicurazione risulta poco proporzionata. Nessuna norma legale può impedire del tutto talune situazioni insoddisfacenti.

Il capoverso 2 prevede che il Consiglio federale stabilisca l'importo minimo della copertura assicurativa. I Cantoni che già disciplinano la professione di guida alpina prevedono una copertura assicurativa di responsabilità civile da 5 a 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. Invece di un'assicurazione di responsabilità civile sufficiente, gli interessati potranno fornire garanzie finanziarie equivalenti. Visto che le assicurazioni non soggiacciono all'obbligo di contrarre, tale alternativa permetterà agli offerenti di proporre le attività interessate anche se nessun assicuratore accetterà di stipulare un contratto con loro. L'importo delle garanzie finanziarie equivalenti dipenderà dal capitale minimo assicurato, fissato dal Consiglio federale. A questo proposito il Consiglio federale disciplinerà i dettagli nell'ordinanza.

Con 17 voti contro 8 e un'astensione, la Commissione ha rifiutato la proposta di iscrivere nella legge la competenza del Consiglio federale a disciplinare l'informazione adeguata da fornire alla clientela. Secondo la maggioranza della Commissione, per tale informazione il Consiglio federale potrebbe soltanto esigere la forma scritta. Essa considera che un tale requisito genererebbe soltanto una burocrazia esagerata. Gli accordi tra la guida alpina e i suoi clienti si fondano generalmente sulla fiducia e i contratti sono spesso orali. La minoranza della Commissione ritiene invece che l'informazione ai consumatori sia una condizione essenziale e costituisca la migliore forma di controllo. È possibile immaginare che questa informazione venga fornita oralmente o mediante la pubblicità; la forma del contratto scritto è soltanto una possibilità fra altre.

Si rinuncia invece all'idea di chiedere a chi partecipa alle attività definite nella legge di concludere un'assicurazione contro gli infortuni. Per le persone provenienti dalla Svizzera una copertura assicurativa sarebbe del tutto superflua. Dal momento che le attività assoggettate all'obbligo di autorizzazione non rappresentano attività temera-

rie normalmente escluse dalla SUVA 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 che spesso non hanno una copertura assicurativa paragonabile. L'istituzione di un'assicurazione infortuni collettiva che copra esclusivamente le attività assoggettate alla legge comporterebbe tuttavia dei premi proibitivi, tali da rendere inaccessibile la pratica delle attività proposte.

3.4 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, in particolare per ragioni legate alla protezione della natura e del paesaggio. La disposizione riveste fondamentalmente 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.

3.5 Sezione 5 Disposizioni penali

Art. 15 Contravvenzioni

Le infrazioni alle disposizioni della legge sono repute contravvenzioni. Sono punite con una multa fino a 10 000 franchi. L'importo 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 che soggiace 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 senza autorizzazione di un'attività a rischio di cui all'articolo 1 capoverso 2 lettere c-e (lett. b).

Art. 16 Perseguimento penale

Il perseguimento penale è di competenza dei Cantoni.

3.6 Sezione 6 Sostegno a persone giuridiche di diritto privato

Art. 17

L'articolo 17 istituisce la base legale per la partecipazione della Confederazione alla fondazione «Safety in adventures»⁴⁷. Secondo la dottrina e la prassi⁴⁸, 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.

3.7 Sezione 7 Disposizioni finali

Art. 18 Esecuzione

L'esecuzione è affidata ai Cantoni. Essi designano le autorità competenti per il rilascio, il rinnovo o la revoca dell'autorizzazione. Il diritto cantonale stabilisce le vie legali in caso di rifiuto o di revoca 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. Attualmente 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 capoverso 2 obbliga le guide alpine e i maestri di sport sulla neve già attivi al momento dell'entrata in vigore della legge a chiedere, entro sei mesi, un'autorizzazione nel loro Cantone di domicilio. Possono tuttavia proseguire la loro attività fintanto che l'autorità cantonale ha preso una decisione.

⁴⁷ Cfr. anche n. 2.5.

⁴⁸ Häfelin/Müller, Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5^a ediz., Zurigo / San Gallo 2006, nota marg. 1509; Pierre Moor, Droit administratif, volume III, Berna 1992, pag. 153 e rinvio alla pag. 149 segg.; 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).

Secondo il capoverso 3, il Consiglio federale dovrà fissare nell'ordinanza i requisiti in materia di sicurezza che gli offerenti devono osservare che già al momento dell'entrata in vigore della legge propongono attività a rischio di cui all'articolo 1 capoverso 2 lettere c-e. Attualmente, gli offerenti di attività a rischio detentori del label «Safety in adventures» coprono circa il 60 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 della legge.

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

4.1 Confederazione

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

4.2 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 34 imprese già attive in tal senso.

Un onere amministrativo supplementare potrebbe verificarsi qualora il richiedente dell'autorizzazione non sembri 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 le informazioni di cui necessitano per l'esecuzione della legge.

5 Costituzione

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 federale⁴⁹), 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.

⁴⁹ Cost.; RS **101**