



Commento all'ordinanza concernente l'attività di guida alpina e l'offerta di altre attività a rischio (Ordinanza sulle attività a rischio)

Annotazioni di carattere generale

Nell'ordinanza concernente l'attività di guida alpina e l'offerta di altre attività a rischio (qui di seguito «ordinanza») non si deve specificare che per l'esercizio delle attività a rischio oltre all'autorizzazione prevista dalla legislazione sulle attività a rischio si devono richiedere anche tutti gli altri permessi previsti nel diritto federale e cantonale. In questo ambito ci si riferisce in particolare alle seguenti autorizzazioni:

- ai sensi della legislazione sulla protezione della natura e del paesaggio e di quella sulla protezione dell'ambiente, ad esempio le autorizzazioni eccezionali delle autorità cantonali per lo svolgimento di attività in una zona protetta;
- ai sensi della legislazione federale sulla pianificazione del territorio e di quella cantonale in materia di edilizia e di pianificazione per edifici e impianti, come già previsto nell'articolo 8 capoverso 3 della legge sulle attività a rischio¹ (qui di seguito indicata come «legge»);
- ai sensi del diritto cantonale per l'uso particolare di terreno pubblico, ad esempio per l'uso di un ponte stradale come piattaforma per il salto con l'elastico (bungee jumping).

Del pari non viene espressamente citato nell'ordinanza che i natanti utilizzati (gommoni e canotti pneumatici) devono essere conformi alle disposizioni della legislazione sulla navigazione interna. Il relativo controllo è parte integrante di una certificazione.

Capitolo 1: Disposizioni generali

Articolo 1 Campo di applicazione

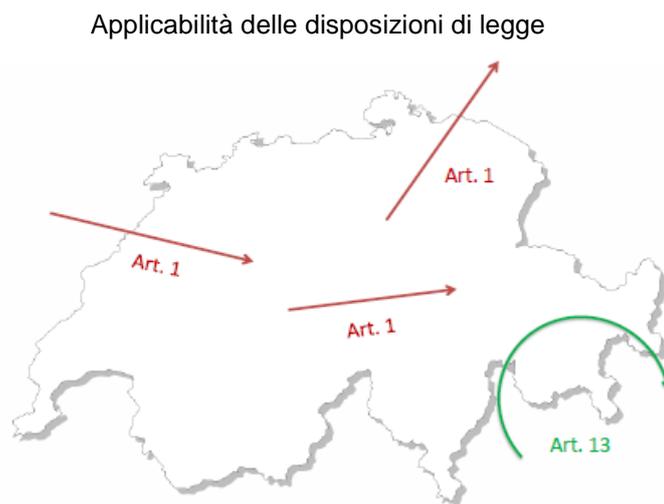
Parlando del campo di applicazione della legge va innanzitutto considerato che spesso le attività a rischio si svolgono in zone di confine e quindi capita che operatori

¹ Cfr. Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 27 marzo 2009 (rapporto della commissione) FF 2009 1882, p. 5215; vi rientra anche il controllo delle vie ferrate da parte del genio civile.

stranieri si trovino a svolgere con i propri clienti per un determinato lasso di tempo un'attività a rischio in territorio svizzero.

Si deve pertanto stabilire in quali casi applicare la legge e la relativa ordinanza. L'articolo 1 dell'ordinanza afferma che la legislazione elvetica si applica quando le attività si svolgono parzialmente in territorio elvetico oppure almeno la località di partenza o quella di arrivo si trovano in Svizzera. È pertanto soggetta alla legge svizzera un'escursione di arrampicata guidata nella valle di Montafon che inizia a St. Antönien in Svizzera e finisce in Austria, ma non l'escursione organizzata da un operatore svizzero - con partenza e ritorno in Svizzera - che prevede lo svolgimento dell'attività a rischio (arrampicata) dopo un viaggio in autobus esclusivamente in Austria (per cui l'attività propriamente detta non si può considerare iniziata in Svizzera).

Dalla questione riguardante il campo di applicazione va distinta quella relativa all'obbligo di autorizzazione dell'offerente (cfr. in proposito il commento all'articolo 13 e la rappresentazione grafica qui di seguito).



Articolo 2 Definizioni

In generale

La legge concernente le attività a rischio non contiene definizioni legali, ma sembra comunque opportuno definire nell'ordinanza determinati concetti. Per mantenere la nuova normativa aperta agli sviluppi del settore e all'evoluzione del diritto si rinuncia a dare una definizione sia dei concetti universalmente riconosciuti fra gli specialisti o influenzati dall'evoluzione del diritto in altri ambiti giuridici sia di quelli che cambiano continuamente in virtù dell'evoluzione della tecnica.

terreno montagnoso (let. a)

Il terreno montagnoso deve essere indicato rifacendosi a regioni di grandi dimensioni. Allo scopo si presta bene la definizione di regione di montagna

dell'articolo 2 capoverso 1 dell'ordinanza sulle zone agricole², nel quale la Confederazione svizzera viene considerata regione di montagna (composta dalle zone di montagna da II a IV e dalla regione di estivazione) sulla base di criteri fondamentali anche per la determinazione della potenziale pericolosità delle attività di cui all'articolo 1 capoverso 1 lettere a – b della legge, ovvero: (a) le condizioni climatiche, in particolare la durata del periodo di vegetazione, (b) le vie di comunicazione, in particolare il collegamento con il paese o il centro più vicino, fondamentale ai fini dei soccorsi e (c) la conformazione del terreno segnatamente la quota di zone declive e in forte pendenza (cfr. art. 2 ordinanza sulle zone agricole).

D'altro canto le zone di montagna da II a IV sono chiaramente definite (con un'approssimazione di circa 25 metri) e possono essere consultate in ogni momento su Internet tramite il sistema d'informazione geografica (GIS) dell'Ufficio federale dell'agricoltura³, per cui ogni organizzatore o offerente può verificare con la massima facilità e rapidità se le attività a rischio che propone ricadono nel campo di applicazione della legge.

Dato che le zone agricole coprono l'intera regione alpina sulla carta (dove l'intero arco alpino è indicato come regione di estivazione), ma non hanno tale estensione nella definizione che se ne dà nell'ordinanza sulle zone agricole, si chiarisce in questa sede che nel terreno montagnoso rientra sempre il terreno alpino non coltivabile, come rocce, falde detritiche, nevai e ghiacciai.

terreno roccioso (let. b)

In questo caso è opportuno basare la definizione del concetto utilizzato nell'ordinanza sulle attività a rischio sui criteri adottati nella cartografia topografica. In tal modo si garantisce infatti che il terreno roccioso di cui si parla all'articolo 1 capoverso 1 della legge è riportato come tale nelle carte ufficiali più diffuse della Svizzera (carte nazionali, carte escursionistiche, piani per le misurazioni ufficiali). La definizione scelta si basa sulla descrizione dell'elemento roccia nel modello topografico del paesaggio per le carte topografiche⁴ e corrisponde anche al tipo di rappresentazione del livello d'informazione «copertura del suolo» della misurazione ufficiale (art. 7 cpv. 1 let. b n. 6 OTEMU⁵).⁶

zone di fiumi e torrenti (let. c)

Per definire i concetti di zona di torrenti e di fiumi ci si può rifare alla definizione legale delle acque correnti contenuta nella legge sulla protezione delle acque (LPAC)⁷. L'articolo 4 lettera a LPAC definisce come acque superficiali «l'acqua, l'alveo, con fondali e scarpate, compresi i loro insediamenti animali e vegetali». Con la definizione dell'articolo 2 lettera c dell'ordinanza, le zone vengono ampliate a tutti i compartimenti di terreno interessati. Usando il concetto di acque correnti ci si riferisce senza possibilità di dubbio a torrenti e fiumi, ma non a laghi.

² Ordinanza concernente il catasto della produzione agricola e la delimitazione delle zone (ordinanza sulle zone agricole) del 7 dicembre 1998, RS 912.1.

³ Cfr. www.agri-gis.admin.ch

⁴ Catalogo degli oggetti swiss TLM^{3D}, versione 1.0 del marzo 2011, cfr. 7.1 Ziff. 7.1, pp. 23/34.

⁵ Ordinanza tecnica del DDPS del 10 giugno 1994 sulla misurazione ufficiale (OTEMU), RS 211.432.21

⁶ Cfr. Catalogo dei dati MD.01-MU-CH, versione 24, l'oggetto «roccia» viene descritto come «roccia importante».

⁷ Legge federale sulla protezione delle acque del 24 gennaio 1991 (LPAC), RS 814.20.

Il capoverso 2 dell'articolo 2 esclude espressamente i collegamenti fra i laghi dal novero delle zone fluviali.

canyoning (let. d)

Il concetto di canyoning, seppur attualmente molto diffuso, deve essere chiaramente definito nell'ordinanza. Ciò facendo si può tracciare una chiara distinzione ad esempio con la «normale» arrampicata su pareti rocciose sulle sponde di un torrente o di un fiume.

rafting (let. e)

In materia di gommoni e di rafting già ora esistono diverse regolamentazioni nell'ordinanza sulla navigazione interna (ONI).⁸ Fra l'altro, il diritto della navigazione specifica che «il termine *gommonone* indica un natante pneumatico sprovvisto di motore, destinato alla navigazione in torrenti e nel quale i passeggeri siedono generalmente sulle camere d'aria laterali» (art. 2 let. a n. 12 ONI) e l'attività a rischio chiamata rafting si riferisce a tale definizione.

discese in acque vive (let. f)

Nella definizione del concetto di discese in acque vive per quel che riguarda gli attrezzi utilizzati ci si basa sulle definizioni dell'articolo 2 lettera a ONI. A completare il rafting, e per ragioni di pari trattamento, vanno assoggettate alla legge sulle attività a rischio anche le discese fatte con canotti pneumatici (art. 2 let. a n. 13 ONI) che nell'ordinanza sulla navigazione interna sono equiparati ai natanti e non vengono considerati attrezzi sportivi. Oltre a ciò la legge prevede che sono assoggettate anche attività svolte con attrezzi sportivi, in particolare hydrospeed, funyak e tubes⁹. Per la definizione di acque vive, l'articolo 2 capoverso 1 lettera f dell'ordinanza si rifà alla tabella dei gradi di difficoltà della Federazione internazionale di canoa (ICF)¹⁰ riconosciuta in quasi tutto il mondo. In tal modo si precisa che negli specchi d'acqua e in acque correnti molto lente non si praticano discese in acque vive.

bungee-jumping (let. g)

La definizione del concetto di bungee jumping è stata ricavata da Wikipedia¹¹, rifacendosi per la descrizione della corda utilizzata alla versione inglese (bungee cord) in cui si parla di corda elastica (elastic cord)¹². Definendo il concetto si ribadisce che non ha importanza il posto da cui si effettua il salto (sporgenza naturale, ponte, edificio etc.). A proposito di bungee jumping si rende necessaria una distinzione rispetto all'attività di baracconista. Pertanto si stabilisce che non sottostanno alla legislazione sulle attività a rischio le attività che si svolgono su impianti mobili omologati, ovvero costruiti da una ditta qualificata e non dal baracconista stesso.

Ambito di responsabilità dei gestori di impianti di risalita (let. h)

Il concetto dell'ambito di responsabilità dei gestori di sci lift e funivie (impianti di risalita) – utilizzato all'articolo 5 capoverso 1 della legge per distinguere le attività che

⁸ Ordinanza sulla navigazione nelle acque svizzere dell'8 novembre 1978 (Ordinanza sulla navigazione interna, ONI), RS 747.201.1

⁹ Cfr. 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 (rapporto della commissione) FF 2009 1882, p. 5215.

¹⁰ <<http://www.wckfiumi.net/gradi.phtml>>

¹¹ <http://it.wikipedia.org/wiki/Bungee_jumping>

¹² <http://en.wikipedia.org/wiki/bungee_cord>

i maestri di sport sulla neve possono svolgere senza autorizzazione da quelle per le quali l'autorizzazione è necessaria - corrisponde alle direttive della SKUS.¹³

Articolo 3 Inventario cantonale delle attività fuori pista

Con questa disposizione i Cantoni hanno la facoltà di determinare nella legislazione di attuazione le singole discese ed escursioni autorizzate o di indicare o descrivere le relative zone di territorio. Differenziando la descrizione dei tracciati si potrebbe considerare il diverso grado di formazione del singolo offerente. Una regolamentazione simile è nota ad esempio nel Cantone dei Grigioni per i maestri di sport sulla neve e per gli accompagnatori di escursionismo¹⁴.

Articolo 4 Obblighi di diligenza

Con l'articolo 4 dell'ordinanza si precisa ulteriormente il principio dell'articolo 2 capoverso 2 lettera c in quanto il rispetto dell'obbligo di diligenza viene subordinato da un lato alle norme di legge vigenti (ad es. l'ONI per i canotti) e alle norme tecniche riconosciute e dall'altro ad un'adeguata manutenzione. In tal modo si chiarisce anche per gli utilizzatori che non hanno nozioni giuridiche la differenza fra materiale difettoso e materiale che non presenta difetti.

Capitolo 2: Autorizzazioni

Sezione 1: Guide alpine, maestri di sport sulla neve, accompagnatori di escursionismo e istruttori di arrampicata

Articolo 5 Guide alpine

L'articolo 5 dell'ordinanza riassume tutte le regolamentazioni riguardanti la professione di guida alpina.

Il capoverso 1 sancisce che il diploma di guida alpina dell'Unione internazionale della guida di montagna (UIAGM) è equiparato all'attestato professionale federale.

Considerato che la formazione dell'UIAGM dal punto di vista dei contenuti risponde in tutto e per tutto al livello di quella svizzera, per quel che riguarda la regolamentazione delle attività a rischio è possibile ricorrere a tale *fictio iuris* (finzione giuridica)¹⁵. In tal modo nel singolo caso concreto viene a cadere l'altrimenti necessario riconoscimento da parte dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) che in alcuni casi può riconoscere come equivalenti altri titoli professionali esteri.

¹³ Commissione svizzera per la prevenzione degli infortuni su discese da sport sulla neve SKUS, Direttive per la pianificazione, la gestione e la manutenzione delle discese da sport sulla neve, Edizione 2010, con particolare riferimento ai numeri 4, 21, 22, 25-27.

¹⁴ Art. 3 cpv. 1 let. f combinato con art. 5 delle Disposizioni esecutive della legge sulle guide di montagna e sullo sci del 7 settembre 2004 (CSC 947.200) e inventario cantonale delle attività fuori pista per maestri di sport sulla neve e accompagnatori di escursioni su racchette da neve del Cantone dei Grigioni.

¹⁵ Cfr. anche la Presentazione dell'UIAGM al sito <http://www.ivbv.info/it/il-uiagm/presentazione.html>.

Secondo il regolamento sull'esame professionale, gli aspiranti guide devono dimostrare quattro anni di pratica professionale¹⁶ il che presuppone che possano aver fatto esperienze nella conduzione di clienti. Le attuali regolamentazioni cantonali contengono in parte regole di questo tipo¹⁷, pertanto il capoverso 2 prevede che persone in formazione possano guidare delle escursioni a patto che vengano rispettate determinate condizioni.

Il capoverso 3 regola i presupposti per estendere la validità dell'autorizzazione alla pratica del canyoning. Le guide alpine che soddisfano tali requisiti non hanno bisogno di un'ulteriore autorizzazione per praticare il canyoning con clienti da soli, ovvero senza l'impiego di personale ausiliario.

Articolo 6 Maestri di sport sulla neve

L'articolo 6 capoverso 1 dell'ordinanza regola il riconoscimento di certificati di capacità esteri per maestri di sport sulla neve analogamente a quanto l'articolo 5 capoverso 1 fa per le guide alpine.

Il capoverso 2 precisa le attività ammesse per i maestri di sport sulla neve fuori dell'ambito di responsabilità degli sci lift e delle funivie e traccia contemporaneamente una demarcazione con l'ambito di attività delle guide alpine, autorizzate a guidare ogni tipo di escursione fuori dell'ambito di responsabilità degli scilift e delle funivie. Per la valutazione del rischio di valanghe ci si deve basare sullo stato attuale delle conoscenze che si ritrova far l'altro nell'opuscolo «Attenzione valanghe!»¹⁸.

Non si pone nell'ordinanza la questione della regolamentazione dell'Heli Skiing da punti di atterraggio in montagna; sono i criteri astratti di ordine generale (presupposti) a stabilire se sia possibile svolgere una discesa da un determinato punto di atterraggio con le condizioni climatiche del momento. Se esiste un inventario cantonale delle attività fuori pista (art. 3 dell'ordinanza), le discese consentite a partire dai punti di atterraggio in quota sono stabilite dai singoli Cantoni.

Il capoverso 3 regola le attività consentite per i maestri di sport sulla neve in formazione. Le associazioni professionali nei propri regolamenti devono stabilire quando considerare la formazione sufficiente per impiegare la persona in posizione subordinata come secondo responsabile.

¹⁶ Cfr. art. 8 cpv. 1 let. b del regolamento per l'attribuzione dell'attestato professionale federale di guida alpina del 12 febbraio 2003. Non disponibile in italiano.

¹⁷ Cfr. ad es. art. 14 cpv. 1 della Verordnung über Handel und Gewerbe (ordinanza sul commercio e sui mestieri, ndt) del 24 gennaio 2007 (HGV) del Cantone di Berna, BSG 930.11.

¹⁸ Opuscolo «Attenzione valanghe!», pubblicato dal Gruppo centrale per la formazione «Prevenzione valanghe negli sport sulla neve». www.sfl.ch/kat

Articolo 7 Accompagnatori di escursionismo

Per motivi collegati al pari trattamento si è reso necessario regolare l'attività svolta dagli accompagnatori di escursionismo in inverno. In caso contrario tale gruppo di operatori sarebbe risultato avvantaggiato nei confronti dei maestri di sport sulla neve in quanto avrebbero potuto offrire attività paragonabili (escursioni con le racchette da neve in terreno montagnoso) pur senza disporre di un'autorizzazione. È pertanto giustificato estendere l'ambito di applicazione quale previsto nell'articolo 1 capoverso 3 della legge.

Il capoverso 1 vieta agli accompagnatori di escursionismo senza autorizzazione di offrire attività in terreno montagnoso coperto di neve o di ghiaccio. In base alla definizione di terreno montagnoso (cfr. art. 1 cpv. 1 let. a dell'ordinanza) ciò significa che gli accompagnatori di escursionismo hanno bisogno di un'autorizzazione praticamente per tutto il territorio di montagna in Svizzera per guidare a titolo professionale escursioni nel semestre invernale.

Il capoverso 2 elenca i presupposti per la concessione dell'autorizzazione analogamente a quanto fanno gli articoli 4 capoverso 1 e 5 capoverso 1 della legge e subordina l'autorizzazione a un titolo con attestato professionale federale o altra formazione riconosciuta come equivalente dall'UFFT.

I capoversi 3 e 4 elencano le attività possibili con l'autorizzazione rifacendosi alla regolamentazione già in vigore in Vallese¹⁹. Funge da valore di riferimento la scala dei gradi di difficoltà del Club Alpino Svizzero²⁰ ormai universalmente riconosciuta in Svizzera e utilizzata anche nella letteratura specializzata di montagna.

Articolo 8 Istruttori di arrampicata

Analogamente a quanto fatto per gli accompagnatori di escursionismo si è introdotta l'autorizzazione anche per gli istruttori di arrampicata, estendendo anche a loro l'ambito di applicazione della legge. Anche tale decisione può essere giustificata con il principio del pari trattamento. In caso contrario infatti queste persone potrebbero offrire in terreno montagnoso un'attività soggetta a pericoli paragonabili a quelli derivanti dalle altre attività previste nella presente ordinanza.

Gli istruttori di arrampicata non dispongono di un attestato professionale federale di capacità ma ciò non è rilevante ai fini della regolamentazione di attività a rischio. Con l'assoggettamento alla normativa sulle attività a rischio il Consiglio federale stabilisce che la formazione prevista dall'ASGM è sufficiente²¹ per poter offrire determinate

¹⁹ Cfr. art. 7 Ordonnance sur l'exercice des professions de guide de montagne, de professeur de sports de neige e d'accompagnateur en montagne, ainsi que sur l'offre commerciale d'activités professionnelles du 15 avril 2008 (ordinanza sull'esercizio delle professioni di guida di montagna, professore di sport sulla neve e accompagnatore in montagna nonché sull'offerta commerciale di attività professionali del 15 aprile 2008), SGS 935.200.

²⁰ Le tabelle possono essere richieste al Club Alpino Svizzero CAS, 3000 Berna 23, o consultate su Internet al sito http://www.casticino.ch/formazione_tecnica.

²¹ Cfr. schema della formazione delle guide alpine del 19.6.2008, elaborato dalla commissione che cura la qualità della formazione, da richiedere alla segreteria dell'Associazione svizzera delle guide alpine, Schweizer Bergführerverband, Gärbigässli 1, 3855 Brienz, o disponibile sul sito internet <http://www.4000plus.ch>.

attività. Se in futuro la qualità della formazione non dovesse più soddisfare lo standard attuale, l'ordinanza andrebbe modificata. Considerato che all'estero (ad es. in Francia) la professione dell'istruttore di arrampicata è in parte regolata dallo Stato, si deve consentire a chi dispone di una tale formazione di esercitare la professione anche in Svizzera. La pariteticità si orienta agli standard previsti dall'ASGM per la formazione. Tale attività viene affidata all'UFFT, dato che si tratta dell'istanza competente nel campo delle altre formazioni regolate dallo Stato per offerenti stranieri.

A norma del capoverso 3 l'attività dell'istruttore di arrampicata fuori delle palestre di roccia è limitata a causa dei rischi particolari. Innanzitutto non possono svolgere l'attività su pareti o zone rocciose coperte di neve o di ghiaccio, in secondo luogo il percorso per raggiungere la palestra di roccia non deve presentare rischi particolari per cui sono vietate attività in luoghi accessibili solo usando ramponi, piccozze o altri ausili.

Sezione 2: Certificazione

Articoli 9 – 11 Certificazione

L'articolo 9 dell'ordinanza stabilisce i requisiti necessari affinché una certificazione ai sensi dell'articolo 6 capoverso 1 lettera a della legge possa essere riconosciuta e sia soddisfatto il presupposto per la concessione dell'autorizzazione. Per quel che riguarda la certificazione, l'ordinanza prende le mosse dalla ripartizione delle competenze illustrata di seguito.

Innanzitutto deve essere accreditata un'organizzazione privata che possa procedere alla relativa certificazione. Il servizio di accreditamento svizzero (SAS) sulla base del proprio mandato (art. 14 OAccD) - come d'altronde normale e prescritto nell'attività di certificazione in generale – accredita gli organismi di certificazione, ovvero le imprese o le istituzioni che possono procedere alla certificazione in vista del conferimento del marchio di qualità riconosciuto. Nel caso in esame potrebbe trattarsi ad esempio dell'Associazione Svizzera per Sistemi di Qualità e di Management SQS o della SGS, la Société Générale de Surveillance.

Gli organismi di certificazione accreditati possono esaminare e certificare gli offerenti di attività a rischio sulla base del regolamento di certificazione. Finora nel campo delle attività a rischio esiste in Svizzera solo un QMS della fondazione «Safety in adventures», per cui sembra logico incaricare la fondazione di svilupparlo ulteriormente e di concepirlo come base per le certificazioni che si renderanno necessarie in virtù della normativa sulle attività a rischio.

Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) riconosce questo sistema di gestione della qualità per far sì che possa servire come base per una certificazione ai sensi dell'articolo 6 capoverso 1 lettera a della legge e quindi per la concessione dell'autorizzazione. In ciò si rifà all'articolo 10 dell'ordinanza, in cui sono riportati i criteri per il riconoscimento.

Se le prestazioni offerte sono uguali, il DDPS è libero di riconoscere oltre a quello della fondazione «Safety in adventures» anche altri sistemi di gestione della qualità e di approvare i relativi regolamenti di certificazione (ad es. sistemi esteri di gestione della qualità e loro label). Naturalmente anche questi regolamenti di certificazione devono soddisfare le condizioni elencate nell'articolo 10 dell'ordinanza. La fondazione «Safety in adventures» ha comunque una posizione privilegiata in quanto, ai sensi dell'articolo 17 della legge, la Confederazione le attribuisce un mandato di prestazione (art. 11 ordinanza).

Sezione 3: Esenzione dall'obbligo di autorizzazione

Articolo 12 Esenzione dall'obbligo di autorizzazione per offerenti casuali provenienti dall'Unione Europa o da Stati dell'AELS

L'articolo 12 concretizza il principio della libertà delle prestazioni di servizio nel campo delle attività soggette ad autorizzazione nei confronti dell'UE²² e degli Stati dell'Associazione europea di libero scambio (AELS)²³, ovvero attualmente Islanda, Liechtenstein e Norvegia. Le regolamentazioni sono inoltre conformi alle direttive sul riconoscimento delle professioni (direttive 2005/36/CE)²⁴ che con ogni probabilità prossimamente verranno dichiarate applicabili per la Svizzera anche per la prestazione di servizi.

Il capoverso 2 sancisce che solo operatori autorizzati nel Paese di provenienza a svolgere l'attività a titolo professionale possono offrire un'attività per 90 giorni senza autorizzazione. Indicando espressamente che devono essere autorizzati allo svolgimento dell'attività va da sé che devono anche disporre delle relative qualifiche professionali. Vanno inoltre rispettate tutte le altre disposizioni svizzere, come ad esempio gli obblighi di assicurazione e di informazione.

Le direttive per il riconoscimento della professione prevedono un obbligo di annuncio (art. 7 della direttiva 2005/36/CE) attuato nell'articolo 12 capoversi 3 e 4 dell'ordinanza. Sembra opportuno prevedere in Svizzera una sola organizzazione centrale che pubblica su Internet i dati relativi a tutte le persone provenienti dall'UE che svolgono attività senza autorizzazione. Fino a quando le direttive non vengono trasposte nella legislazione svizzera, l'annuncio è indirizzato all'Ufficio federale dello sport; se alla norma verrà data attuazione nella legislazione nazionale, sembra adeguato prevedere che l'annuncio venga fatto dall'organismo che rileva anche quelli relativi al riconoscimento di altre professioni (UFFT) che se del caso inoltrerà gli

²² Cfr. art. 5 dell'Accordo del 21 giugno 1999 fra la Confederazione Svizzera, da un parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, RS 0.142.112.681.

²³ Cfr. Allegato K, art. 5 della Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), RS 0.632.31.

²⁴ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22.

annunci all'UFSPPO, competente per la pubblicazione dei dati a norma del capoverso 3.

Il capoverso 4 costituisce una base legale sufficiente per pubblicare i dati personali ai sensi dell'articolo 19 LPD.²⁵ L'apertura a offerenti esteri provenienti da Paesi non appartenenti all'EU o all'AELS non sembra urgente. L'articolo 12 dell'ordinanza in linea di principio costituisce una disparità di trattamento tra Svizzeri e stranieri, conforme però alla Costituzione e allo *ius gentium* (diritto delle genti) e per di più basata sulla reciprocità.

Articolo 13 Esenzione dall'obbligo di autorizzazione ad attività che si svolgono solo parzialmente sul territorio svizzero

Non vanno assoggettate all'obbligo di autorizzazione le attività a rischio svolte essenzialmente, iniziate o concluse all'estero nelle zone di confine, ma che si tengono parzialmente anche in territorio svizzero. L'avvio e la fine dell'attività vera e propria esclude dunque gli spostamenti verso il luogo di inizio e l'eventuale rientro al termine dell'attività (cfr. anche la figura al commento dell'art. 1). Le disposizioni della legislazione sulle attività a rischio devono però essere applicate se si ha un pernottamento in Svizzera. Ciò comporta in particolare che l'offerente deve disporre di un'assicurazione di responsabilità civile professionale o di equivalenti garanzie finanziarie. Sono esclusi dall'obbligo di autorizzazione i casi descritti all'articolo 12.

Sezione 4: Procedura

Articolo 14 Concessione dell'autorizzazione

L'articolo 14 dell'ordinanza regola le competenze per la concessione o il rifiuto dell'autorizzazione. Per i richiedenti che hanno il domicilio o la sede all'estero la norma prevede la competenza del Cantone presso cui è stata presentata la prima richiesta a norma della legislazione sulle attività a rischio. Detta competenza permane anche in futuro perché in tal modo si garantisce che l'autorità che accorda l'autorizzazione sia in possesso di tutte le informazioni del caso se l'autorizzazione viene sospesa per essere richiesta in un secondo momento.

Capoverso 2: la documentazione necessaria per la presentazione della domanda è diversa secondo che si tratti di una persona fisica o giuridica e dell'attività in questione. Le relative indicazioni sono riportate nell'allegato.

Il capoverso 3 pone una base legale per la creazione di formulari cantonali, per cui la presentazione della domanda sull'apposito modulo può essere considerata dal Cantone come presupposto per il rilascio dell'autorizzazione. Allo scopo è comunque necessaria una specifica norma in un atto legislativo cantonale.

²⁵ Legge federale sulla protezione dei dati del 19 giugno 1992 (LPD), RS 235.1

I capoversi 4 e 5 stabiliscono scadenze obbligate per il trattamento della domanda. Da un lato l'autorità cantonale competente deve procedere all'esame preliminare della stessa entro cinque giorni, per chiudere la pratica entro 30 giorni dalla presentazione della documentazione completa (la mancata osservanza dei termini può avere conseguenze legali). Dall'altro lato si sancisce che la domanda viene considerata come ritirata se il richiedente non invia o non completa la documentazione richiesta nei termini impostigli. In un caso siffatto l'autorità cantonale elabora e comunica una decisione negativa. Non è necessario regolare con quanto anticipo rispetto al previsto inizio dell'attività si debba presentare la richiesta: se la domanda è completa di tutta la documentazione del caso, il richiedente può essere certo che la decisione dell'autorità gli verrà comunicata entro 30 giorni.

Secondo il capoverso 6 per il resto la procedura si rifà al diritto cantonale. L'ultima istanza cantonale deve essere un tribunale superiore ai sensi dell'articolo 86 capoverso 2 LTF²⁶, visto che contro la decisione di ultimo grado a livello cantonale è ammesso il ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale.

Articolo 15 Rinnovo dell'autorizzazione

A norma dell'articolo 7 capoverso 2 della legge il rinnovo dell'autorizzazione avviene con procedura semplificata. L'articolo 15 dell'ordinanza cerca di tenerne conto e di ridurre al minimo i requisiti richiesti per il rinnovo. L'articolo 15 dell'ordinanza va visto in relazione all'obbligo di comunicazione del successivo articolo 16: tutte le modifiche di rilievo intervenute nel periodo di validità dell'autorizzazione devono essere note all'autorità competente prima ancora del momento del rinnovo. Il rinnovo dell'autorizzazione dipende dallo svolgimento del perfezionamento obbligatorio previsto dall'associazione professionale per una durata complessiva minima di tre giorni, sancita dalla legge. In considerazione del rischio collegato alla pratica della relativa attività, un obbligo di perfezionamento di tre giorni su un periodo di quattro anni sembra assolutamente accettabile. Tale obbligo incombe anche su accompagnatori di escursionismo e istruttori di arrampicata. In caso di spostamento della sede o del domicilio in un altro Cantone la domanda di rinnovo deve essere inoltrata all'autorità del nuovo Cantone, che si procura per via amministrativa l'incartamento richiedendolo all'autorità che ha concesso l'autorizzazione.

Articolo 16 Notifica di cambiamenti

L'articolo 16 introduce l'obbligo di comunicazione per i titolari di un'autorizzazione, che sono tenuti a comunicare modifiche e cambiamenti di rilievo alla competente autorità cantonale entro 30 giorni.

²⁶ Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF), RS 173.110.

Articolo 17 Pubblicazione

Lo scopo principale della nuova legislazione sulle attività a rischio è in definitiva la protezione dei consumatori. Potenziali clienti devono poter verificare nel modo più semplice possibile se un determinato offerente dispone delle autorizzazioni necessarie. La soluzione migliore per garantire tale trasparenza è che i Cantoni pubblichino su Internet la lista aggiornata delle autorizzazioni rilasciate (analogamente a quanto si fa già per il registro degli avvocati). In tal modo viene a cadere anche la pretesa, che si potrebbe eventualmente avere in base al diritto cantonale, di prendere visione della documentazione relativa all'autorizzazione al di fuori di un procedimento civile o penale e l'autorità competente non viene oberata di domande e richieste di informazioni. L'articolo 17 dell'ordinanza costituisce una base legale sufficiente per la pubblicazione di dati personali a norma dell'articolo 19 della LPD.

Articolo 18 Misure in caso di violazione delle disposizioni

L'articolo 18 dell'ordinanza regola le misure da prendere in caso di violazione delle disposizioni. Riguardo alla revoca dell'autorizzazione si tratta di norme di attuazione dell'articolo 10 della legge. Secondo le intenzioni del legislatore la revoca rappresenta la misura ultima e più severa²⁷.

Il capoverso 1 riporta una lista non esaustiva dei casi in cui l'autorità cantonale competente deve intervenire. La revoca viene prevista esplicitamente solo nel caso in cui i presupposti per la concessione dell'autorizzazione non siano più soddisfatti (art. 10 legge). A essere precisi ciò riguarda quindi solo i presupposti di cui agli articoli 4-6 della legge e le disposizioni integrative degli articoli 5-10 dell'ordinanza. Dai lavori preparatori si evince però chiaramente che l'autorizzazione può essere revocata anche quando non si dispone dell'assicurazione²⁸.

Il capoverso 2 prevede che la competente autorità cantonale per prima cosa inviti gli offerenti a ovviare alle lacune riscontrate. Un simile invito di regola può essere collegato alla minaccia di una pena come previsto all'articolo 292 del Codice penale. In conformità al principio dell'adeguatezza dell'intervento statale l'autorizzazione viene ritirata a norma del capoverso 3 solo nel momento in cui non ci sia alcuna speranza che la lacuna possa essere sanata.

Se ravvisa l'esistenza di una grave lacuna, l'autorità cantonale è tenuta a revocare l'effetto sospensivo dell'eventuale ricorso contro la sua decisione di revoca dell'autorizzazione.

Articolo 19 Emolumenti

L'articolo 19 non ha bisogno di spiegazioni. La regolamentazione si riallaccia all'articolo 28 dell'ordinanza sul commercio ambulante²⁹. In tal modo si vuole

²⁷ Cfr. Rapporto della commissione, FF 2009 1882, p. 5238

²⁸ Cfr. Rapporto della commissione, FF 2009 1882, p. 5238

²⁹ Ordinanza sul commercio ambulante del 4 settembre 2002, RS 943.11.

ottenere un'unità degli emolumenti riscossi sulle attività di questo settore in base al diritto federale.

Capitolo 3: Obbligo di assicurazione e di informazione

Articolo 20 Obbligo di assicurazione

In applicazione dell'articolo 13 capoverso 2 della legge, l'articolo 20 capoverso 1 dell'ordinanza fissa a 5 milioni di franchi all'anno l'importo minimo della somma assicurata. L'ammontare della copertura assicurativa era stato quantificato a grandi linee fra 5 e 10 milioni di franchi già nei lavori preliminari per la legge³⁰ e corrisponde fra l'altro all'importo previsto attualmente nel Cantone dei Grigioni e in Vallese. L'ammontare della somma assicurata obbligatoria è stato fissato al minimo di quanto indicato dal Parlamento perché altrimenti per determinate attività non si sarebbe praticamente trovato un assicuratore disposto ad offrire un'assicurazione di responsabilità civile professionale. I capoversi 2 e 3 corrispondono all'articolo 7 capoverso 2 e 3 OLCC³¹. Tale regolamentazione si è dimostrata adeguata.

Articolo 21 Obbligo di informazione

L'articolo 21 regola nel dettaglio l'obbligo di informazione previsto nell'articolo 13 capoverso 1 della legge per quel che concerne sia il tipo sia il contenuto dell'informazione. Anche nei lavori preparatori della legge si parlava di un riferimento alla copertura assicurativa nel contratto³². Il rimando alle banche o alle società di assicurazione è necessario perché in determinati casi i clienti danneggiati possono o devono far valere le loro pretese di risarcimento direttamente presso l'istituzione che garantisce la copertura assicurativa. Ciò potrebbe risultare importante ad esempio se il titolare dell'autorizzazione dovesse perire nell'incidente.

Capitolo 4: Applicabilità delle disposizioni penali della legge

Articolo 22 Applicabilità delle disposizioni penali della legge

Con questa precisazione si chiarisce che le disposizioni penali si applicano anche alle attività assoggettate alla legge dal Consiglio federale con la presente ordinanza (accompagnatori di escursionismo e istruttori di arrampicata).

Capitolo 5: Disposizioni finali

Articolo 23 Disposizioni transitorie

Le disposizioni transitorie riguardanti le guide alpine e i maestri di sport sulla neve si trovano già nella legge (art. 19 legge). Per gli accompagnatori di escursioni e gli istruttori di arrampicata assoggettati all'obbligo di autorizzazione con l'ordinanza

³⁰ Cfr. Rapporto della commissione, FF 2009 1882, p. 5239

³¹ Ordinanza concernente la legge sul credito al consumo del 6 novembre 2002 (OLCC), RS 221.214.11.

³² Cfr. Rapporto della commissione, FF 2009 1882, p. 5239

deve valere allo stesso modo l'articolo 19 capoversi 1 e 2 della legge (art. 23 cpv. 1 ordinanza). Sarà praticamente impossibile certificare in tempi brevi il gran numero di offerenti di cui all'articolo 1 capoverso 2 lettere c-e della legge, per cui il capoverso 2 stabilisce che nei Cantoni che già conoscono l'obbligo di autorizzazione questa continua a restare in vigore. Nei Cantoni in cui queste attività a rischio finora erano esenti da autorizzazione il diritto cantonale continua a restare in vigore, cioè non è necessaria un'autorizzazione; tuttavia, anche eventuali disposizioni cantonali continuano ad essere applicabili. Le nuove disposizioni relative a obblighi di diligenza, di assicurazione e di informazione valgono comunque anche in questi Cantoni già a partire dall'entrata in vigore della nuova legislazione federale.

L'attuale legislazione cantonale riconosce in parte patenti acquisite sotto la vecchia normativa, antecedente all'introduzione dell'attestato professionale federale di guida alpina, maestro di sport sulla neve e accompagnatore di escursionismo. Con l'entrata in vigore della nuova legislazione sarebbe esagerato vietare l'esercizio della professione subordinandola all'ottenimento di un certificato di capacità per tutti i titolari di tali patenti, che finora hanno praticato con regolarità la professione e frequentato il perfezionamento richiesto dalle rispettive associazioni professionali. Per questi motivi il DDPS può riconoscere le patenti acquisite sotto il diritto previgente sia in forma generica sia dopo esame caso per caso (art. 23 cpv. 4 ordinanza).

Il capoverso 5 dell'ordinanza contiene una disposizione transitoria per il caso in cui un centro di certificazione non possa farsi accreditare per tempo.

Articolo 24 Entrata in vigore

L'ordinanza è destinata a entrare in vigore il 1° gennaio 2013. È previsto che il Consiglio federale la approvi prima della pausa estiva del 2012. Per far sì che i lavori necessari per l'accREDITAMENTO di un organismo di certificazione possano essere avviati rapidamente, è necessaria l'entrata in vigore immediata degli articoli da 19 a 21 dell'ordinanza.

Allegato

Nell'allegato si descrive dettagliatamente quale documentazione deve essere inoltrata nel quadro della procedura di autorizzazione.