

Zeitschrift: Macolin : mensile della Scuola federale dello sport di Macolin e di Gioventù + Sport
Band: 46 (1989)
Heft: 4

Artikel: Corsa d'orientamento : aspetti giuridici in Svizzera
Autor: Seiler, Hansjörg
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-999821>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 06.10.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Corsa d'orientamento - aspetti giuridici in Svizzera

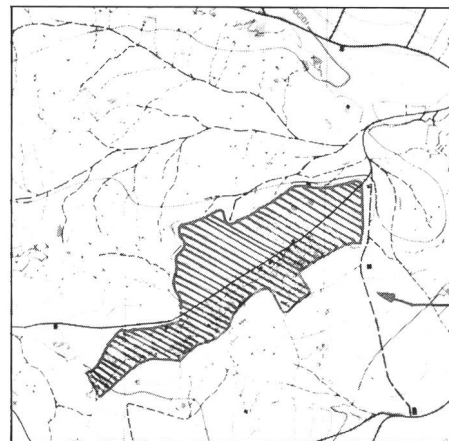
di Hansjörg Seiler

Traduzione di Michele Albertini

Il nostro sistema giuridico si basa – come tutti i sistemi giuridici d'Europa – sulla differenziazione tra diritto pubblico e diritto privato; il diritto privato regola i rapporti tra i singoli privati. Il diritto pubblico regola i rapporti cittadino-stato e cittadino-comunità. La Svizzera è uno stato federale: di conseguenza esistono leggi federali e leggi cantonali. Il diritto federale ha, generalmente, la precedenza nei confronti del diritto cantonale; in singoli casi si può comunque giungere a complicati problemi di distinzione.

Il bosco nel quale si gareggia non è proprietà dell'organizzazione della corsa d'orientamento. Ci si chiede dunque, perchè mai, effettivamente, si possa così semplicemente metterci piede.

L'articolo cerca di rispondere a questa domanda; espone inoltre casi giuridici, conclusi e pendenti, e raccoglie considerazioni conclusive per la prassi sportiva.



Il diritto d'accesso al bosco e la sua applicazione

Il bosco ha una posizione molto particolare nella storia del diritto, una posizione che lo esclude dalla proprietà fondiaria rimanente. Originariamente il bosco apparteneva a tutta la comunità del villaggio. Nei territori monarchici, il principe se ne dichiarò spesso il proprietario, ma siccome la Svizzera mai conobbe una monarchia, rimasero i comuni i tipici proprietari dei boschi: ancora oggi appartengono ai comuni circa due terzi dei boschi svizzeri.

Se il bosco apparteneva alla comunità di villaggio, ogni abitante del paese poteva naturalmente accedervi, per raccogliere legna, per pascolare il bestiame, e così via. Pure laddove – nel XVIII e XIX secolo – il bosco fu diviso e divenne proprietà privata, rimase in vigore un diritto d'accesso generale, che aveva carattere consuetudinario.¹

Il bosco privato in Svizzera (30% della superficie boschiva totale) appartiene in gran parte a singole fattorie. In Svizzera non vi furono mai grossi possedimenti boschivi, come in certi paesi, il cui accesso generale era vietato, poiché erano riserve private di caccia di un grande proprietario terriero.

Nel 1912 entrò in vigore il codice civi-

le svizzero². Questo contiene il famoso articolo 699, il cui paragrafo 1 dice:

H. Seiler, dottore in giurisprudenza, era membro della commissione «Wald und Umwelt» (bosco e ambiente) della Federazione svizzera di corsa d'orientamento (FSCO). Egli si occupa, come sempre, di questioni giuridiche riguardanti le corse d'orientamento, ed essendo un corridore attivo, lo si può incontrare in occasione di gare.

*L'accesso ai boschi, alle selve ed ai pascoli e la raccolta di bacche selvatiche, funghi e simili cose sono concesse ad ognuno, secondo l'uso locale, riservate le disposizioni proibitive che l'autorità competente può emanare, limitatamente a certi fondi, nell'interesse delle colture.*³

Come si può rilevare, quest'articolo è piuttosto una codificazione del diritto consuetudinario già vigente, che non una nuova creazione.

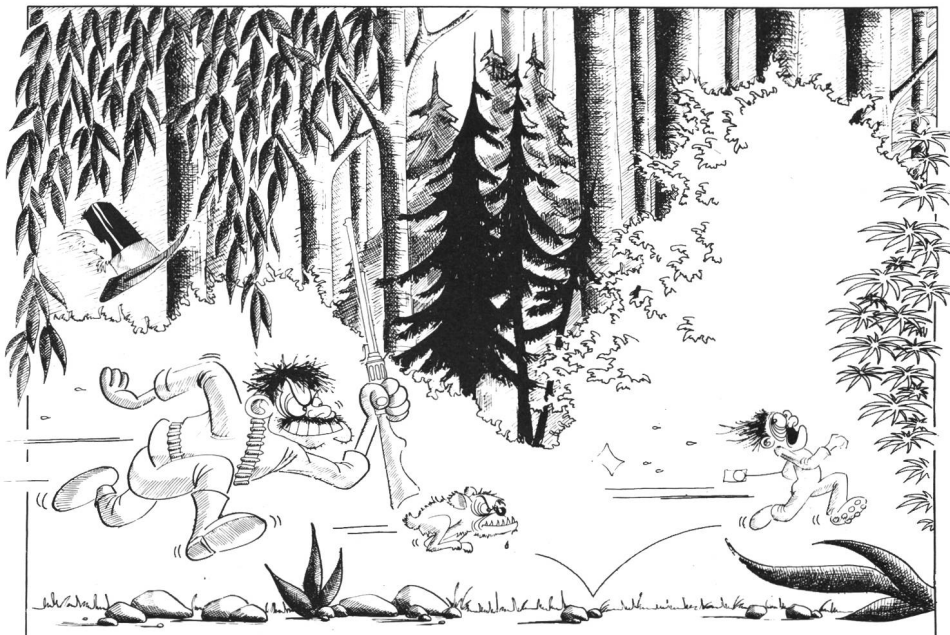
Decisivo è quindi il fatto che il diritto d'accesso possa essere esercitato liberamente, e cioè anche senza (o persino contro) l'espressa volontà del

proprietario boschivo. Il diritto sussiste nell'estensione del diritto locale. La dottrina intende con estensione che nessuno abbia a danneggiare, tanto meno in maniera notevole, il bosco.⁴

Un uso locale più restrittivo sarebbe da dimostrare. Il tribunale federale soppresse nella sua prima decisione relativa all'articolo 699 CCS una limitazione cantonale del diritto d'accesso, nonostante il bosco fosse «afflitto» da centinaia di persone per la raccolta di bacche⁵.

Basati su questo articolo 669 CCS, si praticò la corsa d'orientamento pure a partire dagli anni trenta nei boschi svizzeri, e ciò non portò mai a conflitti con i proprietari boschivi.

Secondo la sistematica e la storia costitutiva, l'articolo 699 CCS è una disposizione di diritto privato; questa permette a chiunque l'accesso alla proprietà fondiaria altrui. In una decisione dell'anno 1970 il tribunale federale assegnò all'articolo anche una componente di diritto pubblico con la motivazione che il diritto d'accesso giova all'interesse pubblico mantenendo il bosco quale luogo distensivo per la popolazione; ne consegue che le autorità possono ordinare anche, per esempio, d'ufficio lo smontaggio di una recinzione⁶. La funzione distensiva venne dunque riconosciuta



dalla massima istanza giudiziaria quale compito essenziale del bosco, cosicché sembrò garantita anche la posizione giuridica della corsa d'orientamento.

Prime limitazioni di corse d'orientamento; direttive cantonali

A partire dall'inizio degli anni settanta ci furono i primi attacchi contro le corse d'orientamento, specialmente da parte dei cacciatori, i quali erano dell'opinione che corse d'orientamento con centinaia di partecipanti avrebbero sproporzionatamente innervosito gli animali selvatici. Dal 1975 alcuni cantoni rilasciarono raccomandazioni o direttive per lo svolgimento di corse d'orientamento. Queste direttive contemplano in generale che durante il tempo di figliatura del capriolo non avrebbero dovuto aver luogo corse importanti, che avrebbero dovuto essere costituite zone tranquille, e, in maggior misura, che prima della pianificazione di una corsa d'orientamento si abbia a prendere contatto con autorità forestali e di caccia.

Tutte queste direttive sono giuridicamente non vincolanti. Ciò nonostante, un'eventuale violazione è intesa, da parte di autorità oppure di cacciatori, come una violazione di un dovere: ad esempio quando non si comunica l'organizzazione di una corsa d'orientamento. Contrariamente a quanto previsto nelle direttive, questo modo di considerare è giuridicamente insostenibile.

Alcuni comuni rilasciarono regolamenti formali, nei quali veniva dichiarata l'obbligatorietà dell'autorizzazione per lo svolgimento di corse d'orientamento. La legittimità di molti tra questi regolamenti è incerta⁷.

Proibizioni di corse d'orientamento finora attuate e prassi del tribunale federale

Nel 1981 i comuni di Grabs e di Wildhaus, nel Canton San Gallo, rilasciarono, su richiesta delle società di caccia vigenti, un divieto per lo svolgimento dei campionati svizzeri previsti sul loro territorio. Questa fu la prima categorica proibizione di corse d'orientamento in Svizzera. Tale divieto fu all'inizio motivato dal fatto che la corsa d'orientamento avrebbe colpito gli interessi dei cacciatori. Di seguito furono aggiunte altre motivazioni, in particolare la protezione dei galli cedroni. La Federazione svizzera di corsa d'orientamento rivolse la proibizione al consiglio di stato sangallese.

Questi approvò il ricorso della federazione in questione (sentenza del 20 dicembre 1983) con la motivazione che tale divieto sarebbe stato sproporzionato, essendo la protezione di zone delicate possibile anche con la creazione di zone protette⁸. I comuni furono invitati a creare tali zone protette. In opposizione a questa sentenza i due comuni si rivolsero al tribunale federale; questi approvò parzialmente il ricorso, ma unicamente con la motivazione procedurale che sarebbe stato compito del consiglio di stato, e non dei comuni, creare le zone protette. Una presa di posizione materiale sulla controversia dell'ammissibilità della corsa d'orientamento non era quindi stata inclusa⁹. Di seguito venne organizzata nel bosco in questione una corsa con relativamente pochi partecipanti, nel cui bosco furono istituite numerose zone protette. Attualmente è pianificato lo svolgimento di una corsa più importante sullo stesso territorio. Ci si pone la domanda se le zone protette finora

realizzate siano sufficienti, oppure se zone più grandi debbano essere realizzate.

Il caso di Grabs risuonò in tutta la Svizzera come un segnale, nel quale s'intravvide la possibilità d'essere considerato quale precedente, e ciò si confà ai risultati delle discussioni a Grabs. In alcuni comuni ci si sforzò - specialmente da parte di cacciatori di proibire le corse d'orientamento. Inoltre alcune autorità comunali o di circolo rilasciarono pure limitazioni per tali corse. Da parte nostra, tali prescrizioni furono contestate più volte con successo:

Il Comune di Stetten, nel Canton Sciaffusa, emanò, nel 1984, delle prescrizioni molto limitative per lo svolgimento di corse d'orientamento; in special modo la rinuncia totale a tali corse nel lasso di tempo tra il 15 aprile e il 30 giugno, così come la creazione di zone di tranquillità selvatica, estese quanto circa un terzo del territorio boschivo. Il consiglio di stato del Canton Sciaffusa accolse il ricorso a tali disposizioni (6.11.1984), essendo le restrizioni - a suo giudizio - sproporzionate¹⁰. Il periodo di divieto di corsa fu ristretto al periodo che va dalla prima domenica di maggio fino al 20 giugno, inoltre venne chiaramente richiamata l'attenzione sul fatto che anche durante questo periodo tali prescrizioni potevano essere applicate solamente in taluni boschi del Canton Sciaffusa. In seguito si limitarono i territori di divieto di corsa al 20% della superficie boschiva.

Questa sentenza è, giuridicamente, un bel successo per la corsa d'orientamento. La sua utilizzazione comunque, è limitata dal fatto che tale sentenza proviene da una bassa istanza di ricorso.

Casi in sospenso

Alcuni casi sono tutt'ora in sospenso presso i tribunali:

Nell'aprile del 1985 i comuni di Wallisellen, Bassersdorf e di Kloten nel Canton Zurigo proibirono lo svolgimento di una corsa d'orientamento con circa 250-300 partecipanti durante il periodo di figliatura del capriolo. Quale ultima istanza cantonale, il Consiglio di Stato del Canton Zurigo confermò il divieto con riferimento alla sentenza «San Gallo» del tribunale federale e con la motivazione che una corsa d'orientamento in un territorio relativamente ristretto, nel periodo di figliatura, potrebbe compromettere piuttosto seriamente la popolazione di caprioli¹⁶.

Resta da aggiungere che, secondo una perizia biologica voluta per quest'occasione dal Consiglio di Stato, nel bosco in questione l'effettivo di capriolo oscilla attorno ai 100-135 animali, e che annualmente circa 34 di questi sono vittime della caccia, 7 dei quali sono dei piccoli. La domanda è pertinente, per quale ragione vengono cacciati così tanti caprioli, mentre d'altra parte la popolazione degli stessi sarebbe minacciata di estinzione. Un ricorso al tribunale federale riguardante

questa disputa è tutt'ora in sospeso. Nel dicembre del 1986 il Comune di *Sa-louf*, nel Canton Grigioni, proibì lo svolgimento dei campionati svizzeri programmati in ottobre del 1987 sul proprio territorio. Il tribunale amministrativo del Canton Grigioni confermò questo divieto con la motivazione che a causa della corsa d'orientamento i cervi sarebbero disturbati nel periodo della fregola¹⁷. (Anche qui è da rilevare che durante il periodo in questione è ammessa la caccia bassa - con impiego di cani da caccia!). Anche contro questa sentenza è in sospeso - presso il tribunale federale - un ricorso.

Nel Canton Appenzello interno il presidente del circolo di *Rüte* proibì l'utilizzazione di parcelle ben definite per una corsa d'orientamento nazionale B. Questo divieto fu soppresso da parte della commissione degli stati (governo) del Canton Appenzello interno sulla base di un ricorso¹¹. La commissione degli stati ritenne inconciliabile con l'articolo 699 CCS proibire a livello generale tali iniziative.

Ad *Aubonne*, nel Canton Vaud, un organizzatore di una corsa d'orientamento venne multato dalla polizia (nel 1986) poiché non si era munito di un'autorizzazione, anche se è da rivelare che tale autorizzazione non riguarderebbe l'accesso al bosco, bensì sarebbe ritenuta necessaria per l'utilizzazione delle strade. L'organizzatore multato si recò dal giudice, che lo assolse, poiché per l'esecuzione di una corsa d'orientamento non era necessaria un'autorizzazione per l'uso delle strade¹².

Un caso meno fortunato per la corsa d'orientamento fu quello che coinvolse, nel 1985, una società di caccia, la quale pretese, da parte della città di *San Gallo*, che fosse proibito lo svolgimento di una corsa d'orientamento sul suo territorio. Ciò venne motivato dal fatto che la sua corsa prevista avrebbe disturbato oltre misura il tempo di figliatura del capriolo: la città respinse il desiderio; la società di caccia rivolse quindi questa decisione al Consiglio di Stato del Canton San Gallo, la stessa autorità quindi che si occupò del caso Grabs. Al contrario di quella decisione, il Consiglio di Stato proibì in questa sede lo svolgimento della corsa¹³. Ne conseguì che l'organizzazione della corsa portò la sentenza davanti al tribunale federale. Questi respinse però, con una procedura sommaria, il nostro ricorso con la motivazione che il Consiglio di Stato non avrebbe superato i limiti del proprio apprezzamento¹⁴. Dalla motivazione si può affermare che la decisione del Consiglio di Stato sarebbe stata protetta, anche se quest'ultimo non avesse proibito la corsa.

Ciò nonostante, questa sentenza del tribunale federale significò una grande sconfitta per la corsa d'orientamento.

Questa sentenza ebbe l'effetto di un precedente per i nostri avversari.

Nel luglio del 1986 il Comune di *Fällanden*, nel Canton Zurigo, proibì lo svolgimento di una corsa d'orientamento in programma in novembre con circa 150 partecipanti. La motivazione di tale divieto fu che il bosco in questione sarebbe stato

troppo piccolo, perché si potesse svolgere una corsa che considerasse i bisogni di tranquillità del bosco (ancorché bisogna aggiungere che al momento dello svolgimento della gara prevista era permesso cacciare!). Quale prima istanza di ricorso, il Consiglio di circolo di Uster dichiarò nullo questo divieto (1 giugno 1987)¹⁵; lo stesso Consiglio condivise, nella sua motivazione, il nostro punto di vista, secondo il quale l'articolo 699 CCS giustifichi solo divieti a favore della protezione delle colture, e non per altri motivi.

In singoli comuni si assiste ad una tendenza ancor più restrittiva:

Il Comune di *Bonaduz*, nel Canton Grigioni, è intenzionato a vietare lo svolgimento di corse d'orientamento sul territorio comunale. Il divieto verrà inserito in una nuova legge edilizia comunale. Riferendosi a questo, si intese subito di non voler permettere lo svolgimento di una corsa nazionale in programma nel 1988. Contro l'articolo in questione della legge edilizia, è in sospeso un ricorso presso il Consiglio di Stato del Canton Grigioni.

Valutazione giuridica della prassi del tribunale federale

L'articolo 699 CCS permette l'accesso secondo l'uso locale. Noi siamo sempre stati del parere che la corsa d'orientamento, così come viene svolta in Svizzera, sia un'espressione dell'uso locale. E questo per due motivi: in primo luogo perché la corsa d'orientamento viene esercitata da decenni, secondariamente perché a causa di ciò non si è assistito ad alcun danno alle colture boschive che valga la pena di essere accennato. Questo richiamo all'uso locale viene comunque in parte contestato dai nostri avversari e da alcuni consigli co-

munali; le autorità in generale ritengono però di sostenere il nostro punto di vista¹⁸. La Commissione degli Stati del Canton Appenzello interno, nel già citato caso *Rüte*, dichiarò espressamente, che una corsa d'orientamento con 550 partecipanti (nel caso concreto) sia ancora da considerarsi quale espressione di uso locale. Possiamo quindi senz'altro ritenere che le corse d'orientamento siano generalmente ammesse nei nostri boschi.

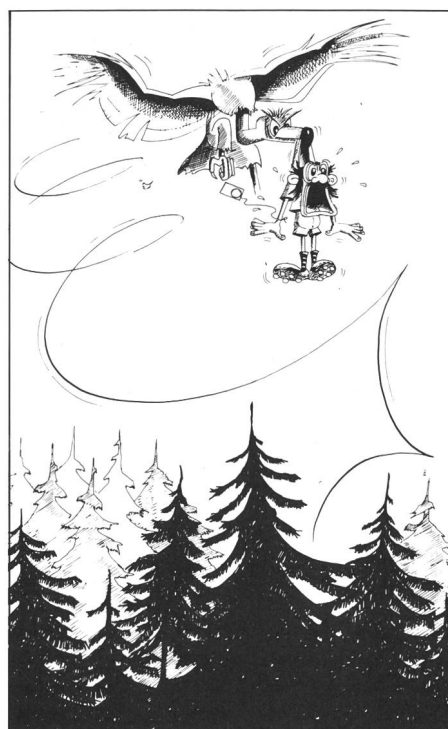
Dall'articolo 669 CCS si intende anche che un accesso - di per sé consentito - possa essere eccezionalmente vietato nell'interesse delle colture. Con colture si intendono chiaramente piante¹⁹. Galli cedroni, caprioli e cervi, i quali sono stati finora adoperati quale motivazione per proibizione di corse d'orientamento, non sono in alcun caso colture²⁰ e non possiamo quindi essere intese ai sensi dell'articolo.

Limitazioni d'accesso

Il diritto d'accesso può ovviamente essere esercitato solo nell'ambito dell'ordinamento giuridico. Limitazioni di polizia che risultassero da altre leggi, sono in ogni caso da applicare nell'esercizio del diritto d'accesso.

Quando, ad esempio, basati sulla legislazione sull'epizoozia, si sbarra l'accesso a definite parti del territorio con lo scopo d'evitare epidemie, a questo punto non si può evitare lo sbarramento riferendosi al diritto d'accesso.

Una situazione particolare si crea quando tali limitazioni del diritto d'accesso sono previste dalla legislazione cantonale. Siccome il diritto d'accesso è regolato nel diritto federale e siccome il diritto federale ha generalmente la precedenza nei confronti del diritto cantonale, limitazioni cantonali sono ammissibili unicamente se rispondono ad un interesse pubblico rilevante, se sono proporzionati e se nel risultato non deludono il diritto d'accesso o ne rubano la sostanza²¹. A questo punto l'autorità che limita l'accesso deve esporre chiaramente il motivo per cui e in che senso si sono resi necessari tali provvedimenti tendenti a proteggere un ben definito interesse pubblico²². In questo senso le leggi cantonali possono limitare l'accesso. Una legge cantonale sulla protezione della natura può così, ad esempio, proibire l'accesso ad un bosco dotato di piante ed insetti rari. Sarebbe inammissibile una legge cantonale forestale che proibisse le corse d'orientamento nella maggior parte del cantone. Da qualche parte, tra questi estremi c'è il limite dell'ancora



ammesso. Concludendo, è quindi possibile, attraverso leggi cantonali, proibire corse d'orientamento in casi ben definiti.

Lo strano in tutta la faccenda sta nel fatto che tutte le proibizioni di corse non sono basate su leggi cantonali, perché queste non valevano o non valevano ancora. Piuttosto, i divieti venivano emanati partendo dall'articolo 699 CCS, sebbene quest'articolo sia relativo unicamente a proibizioni nell'interesse delle colture. E i divieti non venivano propriamente motivati con la protezione delle colture, bensì con la protezione della selvaggina.

Il tribunale federale ha protetto questa prassi nella sentenza «San Gallo», tuttavia senza una motivazione giuridica²³; e questa prassi non può neppure essere motivata: infatti anche se si accetta, con il tribunale federale, la componente di diritto pubblico dell'articolo 699 CCS e se si parte da qui per dire che questa componente autorizza d'ufficio le autorità a non concedere il diritto d'accesso o, all'occorrenza, a limitare la portata²⁴, non si possono comunque sorvolare quelle leggi che parlano solo di colture.

La componente di diritto pubblico di questa disposizione vuol semplicemente significare che l'autorità – affinché le colture restino protette – potrebbe proibire d'ufficio un accesso dannoso al bosco, se il proprietario dello stesso bosco intenzionalmente o per indifferenza si dovesse astenere dal prendere provvedimenti. Divieti d'accesso per altri motivi possono comunque essere ammessi, unicamente però se esiste una base giudica in un'altra legge (federale o cantonale) e non basandosi sull'articolo 699 CCS.

Il punto di vista del tribunale federale non significa nient'altro che ciò che è dichiarato espressamente dal diritto federale come consentito, può essere proibito senza che tale divieto sia prescritto in una legge. Questo punto di vista viola il principio della legalità.

Le nuove leggi

Come testé citato, tutti i divieti di corse d'orientamento si sono finora basati su una discutibile interpretazione dell'articolo 699 CCS, perché non erano a disposizione altre leggi.

A livello federale

Esiste una legge federale del 1° luglio 1966 sulla *Protezione della natura e del paesaggio*²⁵, la quale nell'articolo 18, prevede la conservazione dei biotopi di animali e piante. Si tratta in

questo caso di un mandato legislativo ai cantoni, e non di una base giuridica permettente l'applicazione diretta di disposizioni²⁶; in ogni caso nessuna autorità si è finora basata su questa disposizione per emanare un divieto di corse d'orientamento. Con il messaggio del 19 giugno 1987, l'assemblea federale (il parlamento) ha riveduto la LNP e di conseguenza considerevolmente rafforzato la protezione dei biotopi²⁷.

La revisione della legge è entrata in vigore nel corso del 1988. Questa legge si riferisce comunque a biotopi minacciati e non semplicemente alla selvaggina. Gli effetti della LNP sulla corsa d'orientamento dovrebbero risultare limitati; tali effetti sarebbero comunque da accettare poiché tendenti a proteggere la flora e la fauna. La *legge federale sulla caccia*, in vigore fino allo scorso anno, è del 1925²⁸. Questa regolò unicamente l'esercizio della caccia e non diede nessun fondamento per ciò che riguarda la proibizione di corse d'orientamento. Il 20 giugno 1986, l'assemblea federale emanò una nuova legge federale sulla caccia e la protezione dei mammiferi e uccelli selvatici; un regolamento tendente a sostituire la vecchia legge del 1925. Nel progetto riguardante questa legge vi erano due disposizioni che potevano mettere in pericolo le corse d'orientamento: da una parte un articolo che dichiarava il compito dei cantoni a garantire una sufficiente protezione dei mammiferi e degli uccelli, entrambi selvatici, dai disturbi²⁹.

Nel messaggio del Consiglio federale riguardante questo progetto di legge, si intese tale disposizione come uno dei punti cardini della legge stessa. Questo punto dovrebbe servire a limitare i disturbi dovuti alle attività dell'uomo, tra le quali quelle turistiche e sportive³⁰.

Di seguito era previsto che si rende passibile di pena colui che intenzionalmente o per negligenza disturba o preclude l'esercizio della caccia³¹. Questa tendenza, potenzialmente pericolosa per la corsa d'orientamento, portò nel Consiglio degli Stati (la più piccola delle due camere che compongono il parlamento svizzero) a vivaci discussioni, specialmente sulla questione riguardante il rapporto con l'articolo 699 CCS³². Il ministro responsabile del governo federale, il consigliere federale Egli, chiarì che il diritto d'accesso sarebbe restato in vigore nonostante le nuove disposizioni e che non si sarebbe trattato di una protezione assoluta della fauna da qualsiasi disturbo³³. Nel Consiglio nazionale (la più grande delle due camere che costituiscono il parlamento)

si presentò addirittura una mozione per una non entrata in materia a causa di dubbi riguardanti la corsa d'orientamento. Questa mozione fu però ritirata, dopo che il Consigliere federale Egli assicurò che non si sarebbe trattato di un divieto o di una limitazione di corse d'orientamento³⁴.

Tuttavia venne rifiutata una mozione che voleva espressamente un rimando all'articolo 699 CCS per ciò che concerne la legge sulla caccia, un rifiuto motivato dal solo fatto che questa disposizione è già di per sé in vigore, cosicché un rimando risulterebbe superfluo³⁵.

Inoltre si eliminò la punibilità prevista nell'articolo 17 riguardante il disturbo per negligenza della caccia per non rendere quindi impossibile l'attività sportiva nei boschi³⁶.

La trattazione parlamentare della legge era quindi positiva per la corsa d'orientamento. Con la norma tendente a proteggere gli animali dai disturbi nasce quindi un obbligo per i Cantoni, e cioè l'obbligo relativo a ciò che era finora regolato nella legislazione cantonale, vale a dire la protezione del biotopo della fauna, senza, con questo, compromettere il diritto d'accesso.

Il testo tende piuttosto verso la prima interpretazione, così come la discussione nel Consiglio nazionale, il quale con la sua formulazione, voleva dare la possibilità ai Cantoni di poter evadere delle prescrizioni adattate all'uso locale³⁷. Bisogna solo attendere quali saranno gli sviluppi nella prassi. La nuova legge è infatti entrata in vigore nel 1988.

Anche la *legislazione federale sulle foreste* è in revisione. La legge sulla polizia delle foreste data dell'anno 1902³⁸ e non fornisce alcuna base legale per proibizioni di corse d'orientamento³⁹. Ora è prevista una nuova legge forestale. Un primo progetto fu messo in procedura di consultazione presso le organizzazioni interessate per una presa di posizione. Il progetto contiene un articolo 13, intitolato «accessibilità». Con questo è previsto un obbligo per i Cantoni – positivo per la corsa d'orientamento – affinché si provveda che il bosco sia accessibile a tutti. Negativi sono invero i due paragrafi seguenti, secondo i quali l'accessibilità del bosco o altri interessi pubblici lo richiedano. Inoltre lo svolgimento di manifestazioni grandi o ricorrenti nel bosco necessiterebbe di un'autorizzazione. Il rimando globale ad «altri interessi pubblici» lascia qualche esitazione, in special modo dà alle autorità competenti una insolitamente grande libertà di agire secondo il proprio libero apprezzamento. L'obbligo dell'autorizzazione per manifestazioni è incoerente: se

una manifestazione dovesse superare lo spazio d'accesso dell'uso locale, essa non potrebbe richiamarsi all'articolo 699 CCS (come finora); se invece una manifestazione fosse da ritenersi ancora di uso locale – come così è da intendersi la corsa d'orientamento a livello svizzero – un'autorizzazione non si renderebbe necessaria (come finora), ciò che rappresenta la vera sostanza dell'articolo 699 CCS. Con la nuova formulazione si mutebbe in maniera decisiva la prassi giuridica.

Attualmente esistono casi limite, nei quali non è molto chiaro, se un accesso sia da considerarsi d'uso locale; in particolare quando ha luogo un gran numero di singole manifestazioni, delle quali ognuna sarebbe ammissibile, ma l'unione delle stesse potrebbe arrecare danni ingenti al bosco.

Si è comprensivi per il fatto che le autorità vogliano provvedere a tali casi, bisogna comunque anche rilevare che i danni subiti dal bosco non sono propriamente da attribuire a manifestazioni organizzate, bensì ad un'utilizzazione intensiva del bosco quale zona di svago. A questo punto è permesso dubitare sull'opportunità del previsto obbligo d'autorizzazione.

Discutibile è piuttosto il fatto che nel progetto non siano nominati i criteri per l'accettazione o il rifiuto dell'autorizzazione. Questo darebbe la possibilità, alle competenti autorità locali, di poter disporre di un grande spazio dove esercitare il proprio libero apprezzamento, e questo potrebbe significare un pericolo per la corsa d'orientamento, segnatamente da parte di quei comuni che non vedono di buon occhio tali corse. Nella procedura d'interrogazione ci siamo opposti a queste disposizioni.

A livello cantonale

Con l'entrata in vigore della nuova legge federale sulla caccia, i Cantoni sono tenuti a rilasciare le *disposizioni esecutive*. Nello stesso tempo essi sono tenuti a regolamentare specialmente la sicurezza della protezione degli animali dai disturbi. Un divieto generale di corse d'orientamento sarebbe chiaramente inammissibile. Ma pure un obbligo d'autorizzazione per tali corse finora abituali non sarebbe conciliabile con il diritto federale⁴⁰, in ogni caso fino al momento in cui entrerà in vigore il già citato obbligo federale di autorizzazione secondo la legge forestale. Sono comunque possibili disposizioni sullo svolgimento di corse d'orientamento oppure la creazione di zone protette ben definite. Le discussioni più vivaci saranno pro-

tabilmente quelle relative alle corse durante il periodo di figliatura.

Anche il *diritto per la pianificazione del territorio* viene chiamato in causa da alcuni Cantoni per regolamentare le corse d'orientamento. Se all'inizio il diritto per la pianificazione del territorio serviva a regolare l'esecuzione di edifici, oggi invece con questa legge si tende ad includere tutte le attività dell'uomo. Secondo la legge federale del 1979 sulla pianificazione del territorio⁴¹ i Cantoni sono tenuti a rilasciare piani direttori. Il contenuto degli stessi non è enumerato nella legge, si presta quindi attenzione al caso particolare⁴². Al piano direttore appartengono tuttavia unicamente progetti di grande importanza per il territorio⁴³ e questi non sono corse d'orientamento. Quale lavoro preliminare per l'esecuzione di piani direttori è compito dei Cantoni definire quali siano i territori particolarmente belli per lo svago o significativi come ambienti naturali⁴⁴. Così, in alcuni Cantoni, vengono designati territori estesi che sono considerati come spazi vitali per la fauna, e quindi degni di protezione (con particolare attenzione ad evitare possibili disturbi).

Queste considerazioni non sono di per sé giuridicamente vincolanti, potrebbero però servire come base, se un autore dovesse giudicare, in un caso concreto, la proibizione o la concessione dell'organizzazione di una corsa d'orientamento. Si sviluppa così una forma giuridica molto particolare e che dà adito a diversi problemi: la cosiddetta «Soft Law», la quale non è direttamente vincolante (nel senso giuridico del termine) ma è certamente influente per ciò che attiene al rapporto indiretto.

In tutti questi casi – siano essi basati sulla legge sulla caccia o sul diritto per la pianificazione del territorio – si tenderà decisamente a salvaguardare un rapporto proporzionale.

Domande di procedura e la nostra organizzazione

L'organizzazione delle autorità e il diritto procedurale sono, in Svizzera, regolati cantonalmente; non è quindi possibile generalizzare la procedura con la quale può essere emanato un divieto di corsa d'orientamento. La maggior parte delle volte è previsto che si tratti di un'autorità locale (normalmente il consiglio comunale, ma in parte anche autorità di circolo) cui tocchi emanare una limitazione o un divieto totale; a volte però su mandato di circoli di caccia, oppure anche da sé (si noti che in molti consigli comu-



nali sono rappresentati anche cacciatori).

Divieti del genere possono essere oggetto di ricorso presso il governo cantonale oppure presso i tribunali cantonali amministrativi. Alcune volte esiste un'istanza intermedia tra l'autorità comunale e la massima istanza cantonale. È una caratteristica svizzera che la giustizia amministrativa avvenga in buona parte attraverso autorità politiche e non per mezzo di tribunali indipendenti.

La sentenza dell'ultima istanza cantonale può essere portata innanzi al tribunale federale. Il procedimento giudiziario completo può durare alcuni anni. Un problema particolare si cela nel fatto che i ricorsi non hanno di regola alcun effetto sospensivo. Quando cioè un comune proibisce una corsa d'orientamento, essa non può essere praticata, anche se la procedura è in sospeso e in seguito viene dimostrato che il divieto era illegale. L'organizzatore della corsa siede quindi sempre sul posto più scomodo.

A causa delle differenze tra i vari Cantoni, un giurista non può trattare con competenza tutti i casi in Svizzera. Abbiamo quindi realizzato, all'interno della FSCO, una struttura regionale: abbiamo diversi giuristi responsabili per le corse d'orientamento, ognuno dei quali è responsabile per uno o più cantoni. Purtroppo non abbiamo alcun giurista proprio in alcuni cantoni piuttosto critici. Se un organizzatore di una corsa d'orientamento ha delle difficoltà con le autorità si rivolge in tal caso al giurista responsabile, il quale lo aiuta, e in caso di necessità redige pure un testo giuridico.

A livello della FSCO vi è la commissione bosco e ambiente, nella quale è pure rappresentato un giurista. Quando un caso acquista dimensioni tali da essere considerato a livello nazionale, in altre parole quando giace un divieto di corsa d'orientamento a livello di ultima istanza cantonale, questa

commissione si occupa dell'intera questione e si rende utile in caso di necessità; notoriamente in caso di ricorso presso il tribunale federale.

Prospettive

Siamo coscienti come lo stato ambientale pretenda da noi limitazioni del nostro stile di vita. E la corsa d'orientamento non rappresenta certamente l'eccezione. Non ci difendiamo quindi contro restrizioni giustificate, che si rendono necessarie per la salvaguardia dell'ambiente. Ci difendiamo però se limitazioni sono:

- Selettive:

- perché è più semplice attaccare una manifestazione organizzata che non singoli disturbi,
- perché la corsa d'orientamento, a differenza di altre manifestazioni sportive, non permette di realizzare un utile.

- Sproporzionate:

- Quando cioè ci vengono criticate delle cose che ad altri vengono tollerate (così ad esempio non riusciamo a capire perché venga fatto tanto rumore quando, eccezionalmente, a causa di una corsa d'orientamento muore un capriolo, mentre ogni anno circa 1500 piccoli di capriolo vengono falciati da macchine agricole e che circa 700 caprioli muoiono in seguito alle ferite riportate per colpi d'arma da fuoco causati da un esercizio scorretto della caccia).

- Sleali:

- quando cioè si usa il pretesto della protezione della flora e della fauna per vietare una corsa d'orientamento, mentre in verità certi ambienti vogliono monopolizzare il bosco per sé affinché questo abbia una funzione ricreativa.

Noi ci prodigheremo come sempre per dimostrare come una sensata attività sportiva all'aria aperta sia di pubblico interesse e come essa apporti un contributo notevole alla salute psicofisica della popolazione.

Le nostre esperienze ci hanno insegnato come non ci si possa attendere un'affidabile protezione giuridica da parte dei tribunali se la legge, già a partire dalle autorità di prima istanza, concede una grande possibilità di agire secondo il proprio libero apprezzamento. A questo punto diventano molto importanti i contatti preventivi con le autorità locali. Avrebbe molto più senso fare in modo che non si arri-

vasse a nessun divieto piuttosto che arrivare a impugnarlo.

Questo pretende da parte di tutti gli organizzatori di corse d'orientamento prese di contatto regolari con le autorità!

Vi sono delle regioni in cui abbiamo buoni rapporti con le autorità e anche con i cacciatori poiché essi si sono convinti attraverso contatti personali, ispezioni delle corse e così via, che le corse d'orientamento non sono dannose. Tuttavia la situazione in generale potrebbe diventare critica. D'aiuto non sono in primo luogo i giuristi: questi possono unicamente applicare le leggi che vengono messe loro a disposizione dai politici. Decisivo è dunque l'impegno dei politici, e specialmente dei politici locali, i quali - ognuno al proprio posto - possono realizzare un clima favorevole. □

Abbreviazioni

F.U.

Foglio Ufficiale dell'assemblea federale

Foglio Federale

Foglio federale svizzero

DTF

Decisione del tribunale federale

LNP

Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio

LPT

Legge federale sulla pianificazione del territorio

RS

Raccolta sistematica del diritto federale

CCS

Codice civile svizzero

Bibliografia

Riferimenti

- 1 Cfr. Seiler 18, 24 seg.
- 2 Codice civile svizzero (CCS) del 10 ottobre 1907, RS 210
- 3 Sulla storia costitutiva Cfr. Seiler 21
- 4 Danegger 20; Meier-Hayoz N 12, E 23, SU 699; Stiffler 389; Liver 282; Toller 26; Seiler 71; 74 seg., Matter 22.
- 5 DTF 43 I 282 seg.
- 6 DTF 96 I 97 seg.
- 7 Cfr. Seiler 184 e 212
- 8 Protocollo del Consiglio di Stato del Canton San Gallo del 20 dicembre 1983, nr. 1789
- 9 DTF non pubblicata del 31 agosto 1984, A 52/84
- 10 Estratto del protocollo del Consiglio di Stato del Canton Sciaffusa, nr. Ve/B/44/6 del 6 novembre 1984
- 11 Protocollo della commissione degli stati del Canton Appenzello interno del 29 gennaio 1985, nr. 139
- 12 Sentenza del tribunale di polizia del distretto di Aubonne del 28 gennaio 1987, nr. 26/86
- 13 Protocollo del Consiglio di Stato del Canton San Gallo del 25 giugno 1985, nr. 958
- 14 DTF non pubblicata del 23 maggio 1985, A 306/85

¹⁵ Decisione del Consiglio di Stato di cricolo di Uster del 1 giugno 1987, nr. 791/86

¹⁶ estratto del protocollo del Consiglio di Stato del Canton Zurigo del 10 giugno 1987, nr. 1869

¹⁷ Sentenza del tribunale amministrativo del Canton Grigioni del 5 maggio 1987, nr. 39/87.

¹⁸ Così espressamente il Consiglio di Stato del Canton San Gallo nelle sue sentenze sui casi «Grabs» e «San Gallo»; così come il Consiglio di Stato del Canton Sciaffusa nella sua risposta alla richiesta del consigliere Bruetsch (1 luglio 1982), altrettanto nella già citata sentenza del caso Stetten; il tribunale federale, nella sentenza «San Gallo», lasciò aperta la questione.

¹⁹ Danegger 13; Meier-Hayoz n. 38 a 699; Liver 283; Seiliger 22 seg., 80, con riferimento alla storia delle origini

²⁰ È incomprendibile come il tribunale federale, nella sua sentenza del 1986, possa aver lasciato aperta la questione se animali selvatici siano interpretabili con il termine «colture»

²¹ DTF 43 I 287; Seiler 88 seg., 101 seg. con altre indicazioni

²² DTF 109 la 80

²³ Il tribunale si riferisce unicamente alla DTF 106 lb 51 seg., dove questo punto di vista viene pure lui sostenuto senza motivazione, rispettivamente con riferimento a fonti letterarie che rispondono ad un'altra domanda, quella cioè, se leggi cantonali che limitano l'accesso siano conciliabili con l'art. 699 CCS. Qui invece si vuole sapere se per ordinare divieti per altri motivi si possa direttamente applicare l'art. 699 CCS.

²⁴ Critico su questo: Seiler 56 seg.; Schoebi 184 seg.

²⁵ LNP; RS 451

²⁶ Seiler 110 con riferimenti

²⁷ Foglio federale 1987 II 948 seg.

²⁸ Legge federale del 10 giugno 1925 sulla caccia e la protezione degli uccelli RS 922.0

²⁹ Art. 7 par. 3 del progetto del Consiglio federale, foglio federale 1983 II 1225

³⁰ Foglio federale 1983 II 1207

³¹ Cfr. Art. 17 par. 1 lett. g e par. 3 del progetto, foglio federale 1983 II 1229

³² F.U. Consiglio degli Stati 1984 488 seg. (voto Schoch)

³³ F.U. Consiglio degli Stati 490 (voto Egli)

³⁴ F.U. Consiglio nazionale 1985 2134 seg. (voto Humbel) e 2141 (voto del Consigliere federale Egli)

³⁵ F.U. del Consiglio nazionale 1985 2161 (mozione Riesen) e 2162 (voto del Consigliere federale Egli)

³⁶ F.U. del Consiglio degli Stati 1984 502, F.U. del Consiglio nazionale 1985 2170 seg.

³⁷ F.U. del Consiglio nazionale 1985 2141 seg. (voto Consigliere federale Egli)

³⁸ Legge federale dell'11 ottobre 1902 concernente l'alta vigilanza della Confederazione sulla polizia delle foreste

³⁹ Seiler 105 seg.

⁴⁰ Seiler 114 seg. secondo la storia costitutiva della legge federale sulla caccia sopra citata, la situazione giuridica attuale non verrà mutata da questa legge. Un obbligo cantonale di autorizzazione è permesso unicamente per manifestazioni che oltrepassano l'uso locale, così nell'ordinanza forestale del Canton Svitto, cfr. a questo proposito Seiler 118

⁴¹ Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio, LPT, RS 700

⁴² Art. 8 lett. a LPT

⁴³ Ufficio federale per la pianificazione del territorio, spiegazioni sulla LPT, Berna 1981, n. 7 sull'Art. 8 LPT

⁴⁴ Art. 6 par. 2 lett. b LPT