

## Difficoltà d'applicazione nella protezione degli animali

### Rapporto del Consiglio federale a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

dell'8 settembre 1999

---

#### 1 Situazione iniziale

Nel suo rapporto *Difficoltà d'applicazione nella protezione degli animali*<sup>1</sup>, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-CS) invitava il Consiglio federale a redigere un rapporto sulle misure prese per dar seguito alle sue raccomandazioni.

Nel suo parere del 26 gennaio 1994<sup>2</sup>, il Consiglio federale spiegava che approvava la tendenza generale del rapporto e che considerava pure indispensabili miglioramenti della protezione degli animali. Si dichiarava disposto a trasporre nella legislazione le raccomandazioni della Commissione all'atto della prossima revisione dell'ordinanza sulla protezione degli animali (OPAn)<sup>3</sup>. Il Consiglio federale annunciava che avrebbe consegnato un rapporto alla CdG-CS sulle misure prese.

La consultazione concernente questa vasta revisione dell'ordinanza sulla protezione degli animali è stata aperta il 1° settembre 1995. Le proposte di revisione vertevano sulle prescrizioni generali di protezione degli animali, le prescrizioni generali relative agli animali domestici, l'impiego dei guardiani di animali, la detenzione del bestiame bovino, dei suini, del pollame domestico, la procedura di autorizzazione per la vendita di impianti di stabulazione, la detenzione e l'addestramento dei cani, la detenzione dei gatti e dei porcellini d'India, dei criceti, dei ratti e dei topi, il commercio di animali, i trasporti di animali, gli interventi senza anestesia sugli animali e le pratiche vietate. Questo progetto introduceva d'altronde nuove disposizioni sulla detenzione degli ovini, caprini, tacchini e equini, sulla macellazione, disciplinamenti generali relativi alla detenzione degli animali da compagnia, prescrizioni particolari sulla detenzione degli animali selvatici quali animali da compagnia, sulla gestione dei rifugi, delle pensioni per animali e degli allevamenti professionali, nonché sulla formazione e il perfezionamento del personale incaricato di effettuare esperimenti sugli animali.

Nel giugno 1996, l'Ufficio federale di veterinaria (UFV) pubblicava il rapporto sui risultati della consultazione relativa a detto progetto di revisione. I circa 250 pareri depositati hanno dato un risultato controverso; da una parte, si rimproverava al progetto di contenere disciplinamenti troppo radicali e troppo densi; dall'altra, di essere

1 FF 1994 I 550

2 FF 1994 I 580

3 RS 455.1

insufficiente per assicurare la protezione degli animali e di non andare abbastanza lontano; in certi casi, infine, il progetto è stato ben accolto, per esempio dagli avicoltori. Dopo aver dibattuto con gli ambienti interessati, l'Ufficio federale di veterinaria ha elaborato un nuovo progetto che è stato tuttavia ritirato prima della decisione del Consiglio federale. L'interruzione dei lavori è stata giustificata essenzialmente dal fatto che occorreva interrogarsi sul riorientamento del diritto della protezione degli animali piuttosto che procedere a un adeguamento certamente vasto, ma tuttavia puntuale, di singoli disciplinamenti dell'ordinanza.

Il 14 maggio 1997, il Consiglio federale adottava infine una revisione parziale dell'OPAn<sup>4</sup>, destinata a trasporre nell'ordinanza le norme internazionali in materia (Consiglio d'Europa, UE) e a introdurre nuove disposizioni indilazionabili concernenti la detenzione degli animali da reddito e i trasporti. Il Consiglio federale ha incaricato parallelamente l'UFV di elaborare proposte per un riorientamento del diritto svizzero della protezione degli animali, consultando le organizzazioni interessate dell'agricoltura, della detenzione degli animali, nonché altri ambienti interessati e i Cantoni.

L'UFV ha istituito a questo scopo un gruppo di lavoro esterno all'amministrazione, diretto dal consigliere nazionale Christiane Langenberger-Jaeger («Gruppo di lavoro Langenberger»). Il rapporto di questo gruppo di lavoro è stato consegnato agli ambienti interessati e ai media il 1° ottobre 1998. Le proposte del gruppo sono state integrate nel presente rapporto.

## **2 Sviluppo della legislazione svizzera sulla protezione degli animali**

### **21 Lo sviluppo in Svizzera**

La legge svizzera sulla protezione degli animali è una «delle migliori e più progressiste del mondo»<sup>5</sup>. Essa costituisce la conclusione provvisoria di un costante sviluppo giuridico che rispecchia l'evoluzione dell'atteggiamento dell'uomo nei confronti dell'animale.

Nel 1893, il popolo svizzero decideva – contrariamente alla proposta del Consiglio federale e del Parlamento – d'introdurre nella Costituzione federale una disposizione che vietava la macellazione rituale. Questo divieto è rimasto l'unica disposizione costituzionale in materia di protezione degli animali fino al 1973. La Confederazione però aveva già disciplinato prima determinate questioni di protezione degli animali a livello legislativo, per esempio per mezzo di una disposizione sui maltrattamenti degli animali nell'articolo 264 del Codice penale (integrata attualmente nella legge sulla protezione degli animali) e per mezzo di determinate disposizioni particolari del diritto della circolazione stradale o della vecchia ordinanza sull'ispezione delle carni. Per il resto, la protezione degli animali restava di competenza dei Cantoni; Zurigo, Friburgo, Vaud e Ginevra disponevano di proprie leggi sulla protezione degli animali prima dell'elaborazione del diritto svizzero in materia.

<sup>4</sup> RU 1997 1121

<sup>5</sup> Citazione da: Brigitta Rebsamen-Albisser, *Der Vollzug des Tierschutzrechts durch Bund und Kantone*, tesi di dottorato (casa editrice Haupt, Berna/Stoccarda/Vienna, 1994), pag. 1.

L'introduzione dell'articolo 25<sup>bis</sup> nella Costituzione nel 1973 ha fornito la base costituzionale per disciplinare la protezione degli animali a livello federale<sup>6</sup>. In base a detta disposizione, le Camere federali hanno adottato il 9 marzo 1978 la legge sulla protezione degli animali (LPDA)<sup>7</sup>, entrata in vigore il 1° luglio 1981, dopo una votazione in seguito a referendum. Alla stessa data, il Consiglio federale ha messo in vigore l'ordinanza sulla protezione degli animali. La legge è stata riveduta una prima volta nel 1991; l'ordinanza nel 1986, 1991, 1997 e 1998. Una nuova revisione parziale è prevista per l'anno prossimo.

Come la CdG-CS indica nel suo rapporto, la LPDA in quanto legge quadro fissa anzitutto obiettivi. Ma questa legge contiene inoltre, precisa la Commissione, una serie di disposizioni che hanno valore di misure di polizia e che imprimono un altro carattere alla legge; è il caso per esempio della lista delle pratiche vietate (art. 22)<sup>8</sup>. L'OPAn trasporrebbe gli obiettivi della legge in ampia misura in provvedimenti di polizia, soprattutto nei suoi allegati. Si trovano pure provvedimenti di polizia nelle disposizioni di esecuzione di carattere tecnico che l'UFV è abilitato a emanare in virtù dell'articolo 71 OPAn.

È dunque di massima legittimo caratterizzare il diritto svizzero della protezione degli animali come un diritto costituito da provvedimenti di polizia. All'atto dell'elaborazione della legge e dell'ordinanza, gli altri tipi di provvedimenti restavano in secondo piano. Tuttavia, la legge attuale va già oltre questa caratterizzazione in determinati campi. Essa contiene dal 1991 una disposizione sulla promozione della ricerca (art. 23), obbliga l'UFV a esercitare un servizio di documentazione per gli esperimenti sugli animali ed i metodi alternativi (art. 19a) e conferisce all'UFV un diritto di ricorso contro le decisioni delle autorità cantonali in materia di esperimenti sugli animali (art. 26a).

## 22 La legislazione sulla protezione degli animali all'estero

Nell'ambito del presente rapporto, si può gettare soltanto uno sguardo sommario sulla legislazione sulla protezione degli animali in vigore negli altri Paesi. Un paragone mostra tuttavia che la Svizzera ha atteso a lungo prima di elaborare disciplinamenti completi in materia. Il Paese europeo che si può considerare l'iniziatore di una protezione degli animali organizzata e prescritta dallo Stato è la Gran Bretagna: essa ha elaborato una legge nazionale sulla protezione degli animali nel 1911; è stata seguita dall'Italia nel 1913.

La maggior parte degli Stati europei ha elaborato da allora proprie soluzioni legislative; l'Austria ha affidato il disciplinamento della protezione degli animali ai suoi Länder. Generalmente si può dire che i disciplinamenti esteri sono puntualmente altrettanto severi o perfino più severi della LPDA svizzera, ma che, nel paragone

<sup>6</sup> La nuova costituzione del giugno 1999 disciplina la protezione degli animali nell'articolo 80. Materialmente il nuovo disciplinamento corrisponde al precedente. Cambia soltanto l'ordine dei campi disciplinati nel cpv. 2.

<sup>7</sup> RS 455

<sup>8</sup> Il fatto che la LPDA contenga disposizioni di diverso genere era già stato criticato all'atto della consultazione del 1975; cfr. FF 1977 I 992 seg.

internazionale, il diritto svizzero risponde in modo notevole ai bisogni degli animali<sup>9</sup>.

Il *Consiglio d'Europa* ha elaborato parecchie convenzioni nei campi seguenti:

- Trasporti di animali (1968);
- Animali da reddito (1976);
- Animali da macello (1979)
- Esperimenti sugli animali (1986);
- Animali da compagnia (1987).

La Svizzera le ha tutte ratificate e trasposte nella sua legislazione nazionale. Queste convenzioni vengono adattate continuamente alle ultime conoscenze scientifiche.

L'UE non vede nella protezione degli animali un obiettivo prioritario di armonizzazione. Questo si spiega probabilmente per il fatto che tutti gli Stati membri dispongono di disciplinamenti moderni in materia e che la concorrenza non è ostacolata in modo determinante dalle differenze esistenti tra i diversi Paesi. Comunque il Parlamento europeo nel 1994 ha adottato una «Decisione concernente il benessere e lo stato degli animali nella Comunità»<sup>10</sup>. L'UE ha emanato direttive e regolamenti nei campi seguenti:

- Bestiame da macello (1974);
- Trasporti di animali (1977 e 1981);
- Animali da reddito (galline ovaiole 1986 e 1988, vitelli da ingrasso 1991, suini 1991);
- Esperimenti sugli animali (1986).

### **3 Stato dell'esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali**

È incontestabile che il diritto svizzero della protezione degli animali ha avuto effetti positivi grazie agli sforzi degli organi di esecuzione. In tutti i campi in cui questo diritto è applicabile, grandi progressi sono stati realizzati a beneficio degli animali. I progressi più vistosi concernono il divieto della detenzione in batteria di galline ovaiole in vigore dal 1° gennaio 1992 e la sperimentazione animale, della quale l'UFV pubblica una statistica annua dal 1983; da allora fino al 1997 il numero degli esperimenti sugli animali sottoposti a autorizzazione è diminuito di circa il 75 per cento (da 1,99 milioni a 0,49 milioni).

A meno che la legge non disponga altrimenti, l'esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali incombe ai Cantoni (art. 25<sup>bis</sup> cpv. 3 Cost., art. 33 LPDA). Questi ultimi sono tenuti a stabilire prescrizioni che devono essere approvate dalla Confederazione (art. 36 LPDA). Dall'adozione dell'articolo costituzionale fino al 1987 tutti i Cantoni hanno emanato una legislazione in materia.

<sup>9</sup> Cfr. Steiger Andreas «Tierschutz in der Nutztierhaltung im internationalen Vergleich», in SWISS VET 7/1990 n. 9.

<sup>10</sup> GU CE n. C 44 pag. 206 del 14.2.1994.

Le disposizioni transitorie dell'articolo 73 OPAn e le disposizioni finali delle modifiche dell'OPAn del 1991 e del 1997 fissano (o fissavano) ai Cantoni termini per l'applicazione di determinati disciplinamenti. Il divieto dell'attacco toracico delle scrofe è entrato in vigore alla fine del 1986 (art. 22 cpv. 3 OPAn); entro la fine del 1986 doveva essere ridotta la densità di occupazione delle gabbie di ovaiole; dal 1° luglio 1998, tutti i veicoli utilizzati per il trasporto di animali vivi devono portare davanti e dietro la scritta «Animali vivi». L'ultimo termine transitorio scade il 30 giugno 2007; concerne le gabbie per scrofe.

In diverse occasioni si sono dovuti e si devono constatare ancora deficit nell'esecuzione, soprattutto nella detenzione degli animali da reddito, per esempio per quanto concerne il bestiame lattiero. Nel suo rapporto *Difficoltà d'applicazione nella protezione degli animali*, la CdC-CS ne fornisce un'analisi dettagliata. Questi deficit non concernono uniformemente tutti i Cantoni; bisogna sottolineare al contrario che un numero importante di essi ha impiegato assai presto risorse umane e mezzi finanziari considerevoli per adempiere le esigenze della legislazione sulla protezione degli animali.

È risultato che i mezzi a disposizione della Confederazione non sono sufficienti per applicare in modo uniforme e rigoroso in tutto il Paese la legislazione sulla protezione degli animali. Gli organi dell'alta vigilanza hanno incontrato a volte la resistenza dei membri dei Governi cantonali che, per mancanza di mezzi, soprattutto finanziari, non erano in grado di creare strutture di esecuzione efficaci. Le risorse della Confederazione per assicurare l'informazione e promuovere la motivazione dei detentori di animali si sono rivelate insufficienti non soltanto nella prima fase di elaborazione della legislazione, ma lo sono ancor oggi. Questa situazione ha comportato diverse disparità cantonali che non sono tollerabili se si vuole assicurare un'applicazione uniforme del diritto della protezione degli animali in tutto il Paese.

Il Consiglio federale aderisce all'analisi della CdG-CS per quanto concerne lo stato dell'esecuzione. Constata tuttavia nello stesso tempo che in questi ultimi anni si delinea un cambiamento di mentalità, grazie non soltanto alla pressione crescente del pubblico, del Parlamento e delle organizzazioni di protezione degli animali, bensì anche grazie agli sforzi delle autorità federali e cantonali responsabili. Questo processo dovrebbe accelerarsi ulteriormente con il legame tra pagamenti diretti e prescrizioni legali di protezione degli animali (art. 70 cpv. 2 lett. a, nonché cpv. 4 della legge sull'agricoltura<sup>11</sup>) e l'introduzione di contributi ecologici per i modi di produzione particolarmente rispettosi degli animali (art. 70 cpv. 3 e art. 76 cpv. 1 della legge sull'agricoltura).

#### **4 Parere sulle raccomandazioni della CdG-CS**

##### **41 Osservazione generale**

Il rapporto della CdG-CS è suddiviso in due parti. Nella prima, la Commissione si pronuncia sul carattere della legislazione sulla protezione degli animali e fa in merito raccomandazioni generali. Nella seconda, essa fa 22 raccomandazioni su diversi problemi di protezione degli animali e di esecuzione della legislazione. Il Consiglio federale si esprime nel numero 44 su detta bipartizione del rapporto.

<sup>11</sup> LAgr del 29 aprile 1998; RU 1998 3033

Le proposte del gruppo di lavoro Langenberger concernono in gran parte le 22 raccomandazioni fatte dalla CdG-CS; accordi e divergenze sono indicati nel commento di ogni raccomandazione (n. 43).

## **42           Raccomandazioni relative all'orientamento generale della legislazione**

### **421          Nuova etica nei confronti dell'animale**

La CdG-CS parte da una nuova etica nei confronti dell'animale, la quale ha già trovato espressione nella LPDA. Gli animali sono protetti non soltanto per l'uomo come in passato (protezione antropocentrica degli animali), bensì per essi stessi. Questo principio di base della legge è stato il primo passo nel senso di un orientamento *etico* della protezione degli animali, che intende conferire al mondo animale e a ogni animale in particolare un diritto a una propria esistenza.

Approvando le iniziative parlamentari Loeb (92.437; «L'animale non è una cosa») e Sandoz (94.459; «Vertebrati: Disposizioni legali»), le Camere federali hanno riscoperto e rafforzato questa tendenza. Le modifiche legislative elaborate dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale, che devono permettere la trasposizione di queste due iniziative, sono state sottoposte a consultazione nel 1998. Le Camere federali dovrebbero pronunciarsi su questo oggetto nel 1999. Le due iniziative e le modifiche legislative che esse comportano non hanno alcuna influenza diretta sul diritto della protezione degli animali. Esse testimoniano tuttavia come il legislatore svizzero consideri l'animale una creatura che l'uomo, superiore per il suo spirito, deve rispettare e stimare in base a un postulato morale<sup>12</sup>.

Si può dedurre un'influenza diretta dell'articolo 24<sup>novies</sup> capoverso 3 Cost.<sup>13</sup> sulla LPDA. È vero che questa disposizione riduce il campo di applicazione del concetto di dignità della creatura all'utilizzazione del patrimonio germinale e genetico. Tuttavia, nella prospettiva di una revisione della LPDA, l'avamprogetto Gen-Lex aveva già scelto un'interpretazione ampia di questo concetto, tale da comprendere qualsiasi rapporto con l'animale; è così stata inclusa la massima del rispetto della dignità della creatura nei principi generali dell'articolo 2 capoverso 3 LPDA<sup>14</sup>. Questa modifica della LPDA è stata ampiamente approvata all'atto della consultazione sull'avamprogetto Gen-Lex. Il messaggio è in preparazione.

La CdG-CS nota a buon diritto che il principio di un orientamento etico della protezione degli animali è attualmente di certo ampiamente incontestato, ma non è spesso attuato in pratica. Questa constatazione riguarda la detenzione degli animali da compagnia, nella quale la non attuazione del principio ha ragioni psicologicamente spiegabili, e particolarmente l'agricoltura in cui si trova ancora una relazione *strumentale* dell'uomo nei confronti dell'animale, come mostra chiaramente il concetto di «produzione animale». Secondo la CdG-CS, la legislazione è stata marcata dal-

<sup>12</sup> DTF 115 IV 248 segg. 254

<sup>13</sup> «La Confederazione emana prescrizioni sul trattamento del patrimonio germinale e genetico di animali, piante e altri organismi. Ciò facendo tiene conto della dignità della creatura e dell'integrità dell'uomo, dell'animale e dell'ambiente e tutela la varietà delle specie animale e vegetale».

<sup>14</sup> Cfr. «Stato della legislazione relativa all'ingegneria genetica nel settore non umano»; rapporto del Consiglio federale alle Camere federali, del 15 dicembre 1997 (FF 1998 I 1201 e segg.).

l'antagonismo tra gli imperativi economici della detenzione di animali nell'agricoltura e le esigenze della protezione degli animali. Questa legislazione dovrebbe dunque essere considerata una soluzione di compromesso tra le esigenze dello sfruttamento degli animali da un lato e le esigenze della loro protezione dall'altra.

## **422      Gli strumenti della legislazione sulla protezione degli animali**

Il legislatore aveva probabilmente previsto originariamente di formulare la LPDA come una legge quadro e di organizzazione che fissasse gli obiettivi della protezione statale degli animali e gli strumenti per conseguirli. L'obiettivo principale è il benessere degli animali, vale a dire l'assenza di dolori, di mali, di danni, di stati di ansietà e (nuova proposta) di pregiudizi recati alla dignità della creatura. Per conseguire questi obiettivi, la legge determina i servizi competenti per l'esecuzione, stabilisce determinati obblighi di autorizzazione e delega al Consiglio federale e all'UFV la competenza di emanare prescrizioni di esecuzione. L'OPAn precisa gli obiettivi fissati dalla LPDA e poi ne formula il concretamento dettagliato sotto forma di istruzioni sul modus operandi e di esigenze minime in rapporto alle dimensioni, alla struttura e alle dimensioni dei locali di detenzione per parecchie specie animali. Le esigenze minime sono ulteriormente specificate nelle direttive e nei documenti di informazione dell'UFV, che sono intesi segnatamente a uniformare l'esecuzione delle disposizioni di protezione degli animali in tutti i Cantoni. D'altra parte, è stato rimproverato al diritto svizzero della protezione degli animali di tener conto più del necessario dei problemi relativi alle costruzioni, di essersi sviato in una protezione degli animali «in centimetri» (secondo l'espressione del rapporto della CdG-CS, pag. 8) e di perdere così di vista il vero obiettivo del diritto della protezione degli animali, vale a dire il benessere dell'animale.

Questo giudizio è unilaterale. Nei casi in cui l'OPAn utilizza nozioni giuridiche imprecise (p. es. «di tempo in tempo» o «proprio alla specie») le direttive dell'UFV apportano precisazioni concretando di volta in volta questi concetti con indicazioni controllabili di misurazione in funzione degli ultimi risultati della ricerca scientifica. Questo permette agli organi di esecuzione cantonali di applicare i disciplinamenti di protezione degli animali in maniera uniforme. Resta tuttavia incontestabile che in tal modo il diritto svizzero della protezione degli animali appare costituito essenzialmente di esigenze relative alle costruzioni, con le conseguenze finanziarie che ne risultano.

Accanto a queste disposizioni, gli altri svariati strumenti della legge e dell'ordinanza sono un po' nell'ombra: menzioniamo le esigenze per l'esercizio della professione di guardiano degli animali, le limitazioni del commercio professionale di animali, il disciplinamento dei trasporti di animali, le misure di protezione all'atto della macellazione. Gli esperimenti sugli animali costituiscono il campo più disciplinato nella legislazione sulla protezione degli animali. In questo campo anche l'esecuzione è effettuata nel modo più coerente, in stretta collaborazione con le stazioni di ricerca interessate.

Non si può confutare con un'enumerazione dettagliata degli strumenti utilizzati nella legislazione sulla protezione degli animali un'obiezione di principio, pure formulata dalla CdG-CS: il rispetto delle esigenze minime è certamente una condizione di base per il benessere effettivo dell'animale, ma non permette di garantirlo. La protezione degli animali è un obiettivo statale, che soltanto le prestazioni di privati, vale a dire

dei detentori di animali, permettono di conseguire. Quando questi ultimi non sono sufficientemente informati e motivati, il benessere degli animali non può essere garantito. Consapevole di questo aspetto del problema, l'UFV negli ultimi anni ha intensificato gli sforzi per promuovere l'informazione e la formazione. Le sue attività in questo campo si fondano sull'articolo 70 OPAn<sup>15</sup>, una disposizione che offre soltanto una base limitata per attuare un sistema d'informazione efficace.

## 423 Nuovi strumenti per l'esecuzione della legislazione

La CdG-CS critica essenzialmente il fatto che il diritto svizzero della protezione degli animali sia concepito come una serie di misure di polizia; ammette però che all'epoca si pensava senza dubbio di poter conseguire gli obiettivi qualitativi di questo diritto con prescrizioni quantitative, con obblighi e divieti. In effetti, 20 anni fa, all'atto dell'elaborazione della legislazione, non erano stati discussi e utilizzati in generale altri strumenti legislativi. Nonostante le lacune constatate, la legislazione sulla protezione degli animali ha dato di massima buoni risultati, conseguendo in gran parte i suoi obiettivi. Le lacune del campo di applicazione (p. es. disposizioni concernenti gli animali da compagnia) sono state riconosciute e possono essere colmate.

La CdG-CS raccomanda di integrare nel lavoro legislativo futuro strumenti d'esecuzione moderni, come la definizione concertata degli obiettivi tra l'amministrazione e i privati interessati, la promozione della responsabilità personale dei detentori di animali, la stretta collaborazione tra le autorità e le persone interessate, il coinvolgimento delle organizzazioni agricole, delle scuole di agricoltura, dei servizi di consulenza agricola, degli organi ufficiali con compiti affini e delle organizzazioni di protezione degli animali. «Le autorità dovrebbero in primo luogo informare, motivare e fornire un sostegno» (pag. 10 del rapporto).

Risulta dalle raccomandazioni generali della CdG-CS che occorrerebbe conferire importanza all'aspetto *qualitativo* della protezione degli animali, dunque all'informazione, alla motivazione e alla responsabilità personale dei detentori piuttosto che alle prescrizioni coercitive e ai provvedimenti di polizia. Se un solo organo ufficiale si incaricasse di applicare in tutto il Paese concetti giuridici imprecisi come «il benessere dell'animale», potrebbe essere garantita un'esecuzione uniforme del diritto della protezione degli animali. Ma una tale centralizzazione dell'esecuzione del diritto della protezione degli animali è esclusa dall'articolo 25<sup>bis</sup> capoverso 3 Cost.<sup>16</sup>; essa contraddirebbe lo spirito della disposizione costituzionale<sup>17</sup>. In effetti il legislatore è stato molto restrittivo nelle competenze di esecuzione che ha affidato alla Confederazione; esse concernono l'autorizzazione dei sistemi e degli impianti di

15 «<sup>1</sup> L'Ufficio federale provvede per un'esecuzione uniforme della legge e della presente ordinanza da parte dei Cantoni.

<sup>2</sup> Può organizzare corsi di formazione per gli organi esecutivi cantonali. I partecipanti non sono risarciti dalla Confederazione.»

16 «L'esecuzione delle prescrizioni federali incombe ai Cantoni, in quanto la legge non la riserva alla Confederazione.»

17 «Il legislatore dovrebbe far uso delle possibilità di esecuzione della Confederazione soltanto laddove questo si rivela assolutamente indispensabile, per esempio per quanto concerne l'importazione o l'esportazione di animali o di prodotti d'origine animale, nel campo dei Politecnici federali o nella formazione di guardiani di animali ...» (Th. Fleiner-Gerster in Kommentar BV, art. 25<sup>bis</sup>, n. 48).

stabilizzazione (art. 5 LPDA), il commercio internazionale (art. 9 LPDA), la documentazione e la statistica relative agli esperimenti sugli animali (art. 19a LPDA), la promozione della ricerca in materia di protezione degli animali (art. 23 LPDA), il diritto di ricorso dell'UFV contro le decisioni cantonali concernenti autorizzazioni di esperimenti su animali (art. 26a LPDA). Soltanto in questi campi particolari è assicurata una prassi unitaria grazie alla centralizzazione. Per il resto, l'esecuzione è interamente affidata ai Cantoni, che finora hanno fatto soltanto un uso limitato della possibilità di attuare una collaborazione intercantonale<sup>18</sup>.

Nella misura in cui i nuovi strumenti legislativi proposti dalla CdG-CS non siano semplicemente aggiunti ai provvedimenti di polizia attuali, bensì li sostituiscano, si potrebbe ottenere una riduzione incontestabile della densità normativa. Ma occorre rilevare qui che questo sarebbe diametralmente opposto agli obiettivi perseguiti dalle organizzazioni di protezione degli animali le quali s'impegnano piuttosto per l'inasprimento dei provvedimenti di polizia. Le loro rivendicazioni principali sono in effetti un diritto di ricorso e di reclamo delle organizzazioni di protezione degli animali, l'istituzione di un avvocato per le cause penali in materia di protezione degli animali, un diritto di ricorso accordato alle autorità, alle commissioni o a altre istanze<sup>19</sup>. Si osservi in questo contesto che l'esecuzione di determinati disciplinamenti nel diritto agrario<sup>20</sup> si basa sulle disposizioni di polizia del diritto della protezione degli animali.

Probabilmente gli organi cantonali di esecuzione si mostreranno pure critici, poiché hanno un interesse a disporre di norme direttamente trasponibili che permettano loro di garantire un'applicazione uniforme delle prescrizioni di protezione degli animali. La CdG-CS difende all'opposto il punto di vista che anche i nuovi obiettivi della legge permetterebbero di «formulare chiari mandati di esecuzione affidati ai Cantoni»<sup>21</sup>.

## **43 Raccomandazione su problemi specifici di esecuzione**

### **431 Osservazione generale**

Le 22 raccomandazioni della CdG-CS su problemi particolari relativi all'esecuzione sono un riassunto delle lacune in questo campo; questo catalogo è stato allestito in base a un'osservazione minuziosa e a discussioni approfondite con specialisti in seno a autorità di esecuzione. La trasposizione di queste raccomandazioni concerne la legge soltanto in rari casi: riguarda per lo più il campo legislativo delegato, vale a dire l'ordinanza e, in determinati casi particolari, le direttive dell'Ufficio federale. Ad esse si aggiungono le raccomandazioni generali che la CdG-CS formula nel ca-

<sup>18</sup> Commissione comune di sorveglianza sugli esperimenti sugli animali dei Cantoni della Svizzera nordoccidentale, Ufficio di veterinaria comune dei Semicantoni di Appenzello Esterno e Appenzello Interno.

<sup>19</sup> Queste rivendicazioni sono spiegate dettagliatamente in «Recht und Tierschutz. Hintergründe - Aussichten», Antoine F. Goetschel (a cura di), (ediz. Haupt, Berna/Stoccarda/Vienna, 1993).

<sup>20</sup> Ordinanza del DFE del 7 dicembre 1998 concernente i sistemi di stabilizzazione particolarmente rispettosi degli animali (ordinanza SSRA); ordinanza del DFE del 7 dicembre 1998 concernente l'uscita regolare degli animali da reddito (ordinanza URA).

<sup>21</sup> Pagina 9 del rapporto.

pitolo 3 del rapporto e che concernono la concezione del diritto della protezione degli animali e gli strumenti della sua applicazione.

Nel suo parere del 26 gennaio 1994, il Consiglio federale aveva già rilevato la suddivisione in due parti del rapporto d'ispezione, l'una, fondamentale, che conteneva riflessioni sulla ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni e il rapporto uomo/animale; l'altra, specifica, che conteneva raccomandazioni dettagliate sui problemi particolari dell'esecuzione; esso aveva plauso al fatto che i problemi di esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali fossero stati presentati nella loro complessità e nelle loro multiple connessioni. Aveva insistito anche sul fatto che non era possibile rinunciare interamente a disciplinamenti legali precisi, a esigenze minime e a controlli. Contemporaneamente aveva rilevato che tutte le nuove misure avrebbero comportato bisogni supplementari di personale e di mezzi finanziari e che avrebbero dunque dovuto essere sostenute dalla volontà dei Parlamenti competenti e dalle autorità di esecuzione. Il Consiglio federale si è pronunciato nel suo parere soprattutto sulle 22 raccomandazioni della Commissione; l'Ufficio competente ha in seguito iniziato una vasta revisione dell'OPAn che non rispondeva tuttavia interamente alle esigenze del rapporto di ispezione in quanto non teneva conto delle riflessioni fondamentali della Commissione.

Vista la loro bipartizione, è impossibile considerare le raccomandazioni come un tutto. Nel presente capitolo, il Consiglio federale si pronuncia sulle 22 raccomandazioni di dettaglio e si riferirà alle raccomandazioni generali nella sua dichiarazione d'intenti (cap. 5).

## **432 Le singole raccomandazioni**

Le raccomandazioni della CdG-CS sono citate nella loro formulazione originale (*in corsivo*); sono seguite dal parere del Consiglio federale.

### **432.1 Raccomandazione 1 (controllo a posteriori)**

*Le raccomandazioni che la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha formulato il 26 agosto 1992 vengono confermate (FF 1993 II 294<sup>22</sup>) (domanda d'esame di un divieto dei box e dei dispositivi d'attacco toracico per le scrofe, divieto del pareggio del becco dei pulcini, sostituzione del taglio della coda dei lattinzoli con metodi risultanti da nuove ricerche e conformi alla protezione degli animali, restrizione della rinuncia alla luce del giorno nella custodia delle galline, divieto di stabulazione individuale dei vitelli di età superiore alle tre settimane, ad eccezione della stabulazione fissa in piccole aziende di montagna, occupazione dei suini, sistema di custodia delle quaglie conforme alla protezione degli animali, decisioni rapide concernenti tipi di box e impianti di stabulazione non ancora autorizzati dopo la revisione in corso dell'ordinanza sulla protezione degli animali, uso più rigoroso dei mezzi di cui dispone l'Ufficio federale di veterinaria per esercitare l'alta vigilanza e riesame dei termini giuridici imprecisi nel quadro della revisione suddetta dell'ordinanza). Queste raccomandazioni concernono in gran parte la revisione in corso e finora non vi è stato dato seguito.*

<sup>22</sup> Segnatamente pagg. 294 a 303.

Le raccomandazioni della CdG del Consiglio nazionale, citate nel quadro di questa prima raccomandazione della CdG-CS, si basano su una denuncia penale e su diversi altri interventi di una «Associazione contro le fabbriche di animali» (alle quali le Commissioni delle petizioni e dell'esame delle costituzioni cantonali non hanno dato seguito). La Commissione era arrivata alla conclusione che le preoccupazioni dell'associazione erano in parte giustificate e domandava al Consiglio federale di accelerare la revisione dell'OPAn. Queste raccomandazioni sono formulate come punti da esaminare nella prospettiva della revisione dell'OPAn.

Per quanto potesse aderirvi, l'UFV aveva integrato queste raccomandazioni nel progetto di revisione dell'OPAn del 1997, poi differito a favore di un riesame generale del diritto svizzero della protezione degli animali. All'atto della revisione dell'OPAn, adottata il 14 maggio 1997 (v. n. 2), alcuni divieti sono stati giudicati urgenti, come il divieto dei box o dell'attacco toracico per le scrofe o quello della stabulazione individuale dei vitelli di età superiore alle tre settimane (tuttavia con adeguati termini transitori). Questi divieti sono stati integrati nell'ordinanza. Le raccomandazioni che li concernono sono dunque state seguite. In base all'OPAn riveduta, l'UFV ha deciso in merito a una serie di sistemi e di impianti di stabulazione per animali da reddito. Sulle 2124 domande di autorizzazione di sistemi e di impianti di stabulazione depositate dal 1981, 218 erano ancora pendenti alla fine del 1998; 1128 sono state autorizzate (di cui 51 provvisoriamente) e 778 ritirate. La raccomandazione della CdG del Consiglio nazionale è dunque stata seguita per l'essenziale.

La trasposizione di altre raccomandazioni a livello di ordinanza è stata differita onde non pregiudicare i lavori imminenti di revisione del diritto della protezione degli animali.

## 432.2 Raccomandazione 2

*L'animale non è un oggetto: se il Consiglio nazionale non darà seguito all'iniziativa parlamentare Loeb, spetterà al Consiglio federale esaminare come tradurre in forma giuridica i principi della protezione etica dell'animale (...).*

Come abbiamo indicato nel numero 421, un disegno di legge concreta le iniziative parlamentari Loeb e Sandoz. Questa raccomandazione può perciò essere tolta di ruolo.

Occorre notare che, dalla sua creazione, la LPDA è essenzialmente l'espressione dell'etica nei confronti dell'animale. Essa disciplina il rapporto rispettoso dell'uomo con l'animale e prevede sanzioni nel caso di mancato rispetto. Dato che la LPDA disciplina anzitutto l'influenza diretta dell'uomo sull'animale, la maggioranza della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha proposto di concretare le iniziative parlamentari con una modifica del Codice civile<sup>23</sup>: il rispetto dell'animale è concretato in una nuova disposizione fondamentale (art. 713a CC); secondo questa disposizione, gli animali possono essere trattati come cose soltanto nella misura in cui non vi siano disposizioni contrarie. Modifiche del CC sono previste nel diritto successorio (art. 482), nel diritto reale (art. 720), nel trasferimento di proprietà e di possesso (art. 722, 728, 934) e nell'attribuzione di un animale da parte di

<sup>23</sup> RS 210

un giudice (art. 729a). Nel diritto delle obbligazioni, si prevede di introdurre un obbligo di risarcimento per le spese veterinarie in caso di ferite dell'animale (art. 42), mentre il Codice penale<sup>24</sup> (art. 110) dovrebbe tener conto della differenza tra gli animali e le cose prevista nella legge. Infine, il divieto esplicito di pignorare l'animale nell'ambito domestico dovrebbe chiarire la situazione nel diritto dell'esecuzione (art. 92 della legge sulla esecuzione e sul fallimento<sup>25</sup>).

Come abbiamo indicato nel numero 421, si prevede di introdurre il principio della «dignità della creatura» nella legge sulla protezione degli animali. Secondo il progetto Gen-Lex, questo principio dovrebbe essere iscritto nell'articolo 2 capoverso 3 LPDA<sup>26</sup>. Il Consiglio federale ha istituito il 27 aprile 1998 una Commissione di etica incaricata di sorvegliare continuamente la legislazione in materia di ingegneria genetica nel campo non umano, in rapporto con il concetto di «dignità della creatura».

La volontà di ampliare l'etica nei confronti dell'animale si traduce anche nella proposta, contenuta nel progetto Gen-Lex, di limitare la libertà creatrice dell'uomo nella realizzazione di nuove caratteristiche animali. Si prevede in effetti di estendere il campo di applicazione della LPDA, introducendovi un nuovo articolo 7a sull'*allevamento* degli animali. Questa disposizione è intesa a impedire determinati abusi nell'allevamento, per esempio la ricerca di prestazioni dell'animale non giustificabili da un punto di vista fisiologico o fantasticherie estetiche per le razze degli animali da compagnia.

### 432.3 Raccomandazione 3

*I criteri della legge e dell'ordinanza sulla protezione degli animali vanno meglio armonizzati. Determinate disposizioni dell'ordinanza devono essere precisate laddove la loro applicazione ha comportato mancanza di chiarezza. L'ordinanza va pure completata in determinati campi (detenzione di suini) ed estesa ad altri (detenzione di cavalli, macellazione). Tuttavia, sia la legge, sia l'ordinanza dovrebbero di massima dare priorità ai principi qualitativi. Per realizzarli, occorrerà esaminare la possibilità di coinvolgere le persone e le organizzazioni interessate e sottoporre a un controllo giuridico i risultati di questa loro partecipazione (diritti procedurali delle associazioni e organizzazioni riconosciute).*

Di massima, la legge serve da criterio all'ordinanza. Il Consiglio federale si è sempre adoperato per trasporre quanto fedelmente possibile nell'ordinanza i principi della LPDA. I concetti giuridici imprecisi hanno dovuto essere trasposti nell'ordinanza sotto forma di norme applicabili. La densità normativa considerevole dell'ordinanza (nonché quella delle direttive tecniche emanate dall'UFV) dà l'impressione che i criteri non siano gli stessi per la legge e l'ordinanza. La stessa cosa vale anche per altri campi in cui la legge base ha la forma di una legge quadro e l'ordinanza è concepita come un insieme di misure direttamente applicabili. Questa impressione è rafforzata da numerosi interventi delle organizzazioni di protezione degli animali, che esigono da una parte un consolidamento delle disposizioni a livello dell'or-

<sup>24</sup> RS 311

<sup>25</sup> RS 281

<sup>26</sup> «Nessuno ha il diritto di causare in modo ingiustificato a un animale dolori, mali o danni o di metterlo in stato di ansietà o di non rispettare in altro modo la sua dignità.»

dinanza e, dall'altra, partono dall'idea della possibilità di applicare direttamente i principi dell'articolo 2 LPDA e di farli rispettare mediante decisioni formali.

Il gruppo di lavoro Langerberger fa notare nel suo rapporto che vi è una certa discrepanza tra l'esigenza di un riorientamento della legge in funzione di obiettivi qualitativi e quella di nuove disposizioni su questioni di dettaglio nell'ordinanza. Gli obiettivi qualitativi, dice il rapporto, sono di massima formulati in modo generale e lasciano un margine di manovra per molteplici interpretazioni. Per contro, disciplinamenti precisi rafforzano la densità normativa. La legge, prosegue il rapporto, dovrebbe anzitutto fissare obiettivi qualitativi, mentre l'ordinanza dovrebbe enunciare disposizioni di esecuzione dettagliate. È molto importante secondo gli autori assicurare una coerenza tra la legge e l'ordinanza; occorrerebbe eventualmente verificare la densità normativa delle esigenze minime ricorrendo a un gruppo di esperti (proposta 17). Il gruppo di lavoro rileva nello stesso tempo lacune a livello della legge e chiede l'introduzione nell'ordinanza di nuove esigenze minime per la detenzione di ovini, equini, caprini e animali da compagnia, un nuovo obbligo di autorizzazione per le scuole di equitazione e l'obbligo per quest'ultime di impiegare un maestro di equitazione titolare di un diploma federale (proposta 18); propone pure la rielaborazione e il completamento delle esigenze minime per la detenzione degli animali selvatici (proposta 19).

Il Consiglio federale è del parere che il Parlamento debba dapprima riesaminare i criteri della legge. Soltanto dopo aver fatto il punto della situazione, occorrerà adeguare l'ordinanza alle nuove disposizioni legali. Nel caso in cui gli adeguamenti non possano essere differiti, il Consiglio federale si riserva tuttavia il diritto di adeguare l'ordinanza prima di rivedere la legge.

#### **432.4 Raccomandazione 4**

*Le competenze di vigilanza delle autorità federali devono essere chiarite e applicate in modo più sistematico. Si tratta in particolare di conferire all'Ufficio federale di veterinaria un diritto di ispezione nel campo della macellazione. L'Ufficio deve inoltre avvalersi maggiormente della competenza di domandare al Ministero pubblico della Confederazione di ricorrere contro i giudizi penali pronunciati dalle autorità cantonali nel campo della protezione degli animali.*

Dall'emanazione del diritto svizzero della protezione degli animali, il principio dell'alta vigilanza sull'esecuzione dei Cantoni è contestato. Da una parte, determinati Cantoni insistono su un massimo di autonomia nell'esecuzione delle prescrizioni federali; dall'altra le organizzazioni di protezione degli animali rivendicano un rafforzamento delle competenze federali, domandando persino che la Confederazione si sostituisca ai Cantoni nell'esecuzione. Il principio dell'alta vigilanza è ancorato nel diritto nella maniera seguente:

- competenza dell'Ufficio federale di veterinaria di emanare prescrizioni di esecuzione di carattere tecnico vincolanti (art. 33 cpv. 1 LPDA);
- obbligo dei Cantoni di creare un diritto cantonale completivo (art. 36 cpv. 1 LPDA);
- approvazione da parte della Confederazione delle prescrizioni cantonali di esecuzione (art. 36 cpv. 2 LPDA);

- azione d'ufficio dell'UFV nell'ambito del procedimento penale e del giudizio di reati da parte dei Cantoni (art. 32 LPDA);
- diritto di ricorrere dell'UFV contro le decisioni delle autorità cantonali in materia di autorizzazioni di esperimenti sugli animali (art. 26a LPDA).

Lo scopo dell'alta vigilanza in questo campo è di assicurare in tutto il Paese un'esecuzione uniforme del diritto. In questa prospettiva, l'UFV ha messo l'accento in questi anni soprattutto sull'informazione e la formazione. Laddove in singoli Cantoni si è manifestata una certa riluttanza a proposito dell'esecuzione del diritto federale in questo campo, l'UFV ha cercato soluzioni concertate mediante il dialogo diretto con i Governi cantonali. Il mezzo raccomandato dalla CdG-CS consistente nel proporre al Ministero pubblico di usare i rimedi giuridici cantonali (azione d'ufficio) contro le sentenze penali in materia di protezione degli animali è problematico. Il Ministero pubblico e l'UFV non sono coinvolti nella procedura penale e non hanno qualità di parte; conoscono certamente la pena pronunciata dal Cantone ma non i fatti in dettaglio.

Il Consiglio federale è del parere che un rafforzamento dell'alta vigilanza tramite un'estensione delle competenze federali fino all'intervento diretto sia un mezzo pensabile per assicurare l'uguaglianza del diritto, benché possa compromettere l'autonomia esecutiva cantonale. Ma pensa pure che un rafforzamento dell'esecuzione cantonale, per esempio mediante l'introduzione di un controllo intracantonale del diritto penale, come è già praticato da un Cantone<sup>27</sup>, contribuisca a meglio difendere i bisogni legittimi degli animali. Nella sua proposta 10, il gruppo di lavoro Langerberger domanda l'instaurazione di un avvocato degli animali nel diritto penale a livello cantonale. Il Consiglio federale esaminerà questa proposta nella prospettiva di una revisione della LPDA.

Nel campo della macellazione, retto dal diritto delle derrate alimentari, l'UFV ha il diritto e il dovere di esaminare e approvare i piani di costruzione e trasformazione dei grandi macelli<sup>28</sup>. Gli impianti che servono a condurre gli animali verso il luogo di macellazione e alla macellazione sottostanno a un controllo federale.

Il gruppo di lavoro Langerberger propone di istituire una stretta collaborazione tra le autorità preposte all'agricoltura e quelle preposte alla protezione degli animali a livello federale e cantonale, per mantenere una certa pressione in materia di controllo delle aziende agricole che detengono animali da reddito. Questa idea pare sensata al Consiglio federale. A livello federale vi è già, per settori, una stretta collaborazione tra gli uffici competenti per l'agricoltura, da una parte, e per la protezione degli animali, dall'altra; entrambi fanno parte da lungo tempo del Dipartimento federale dell'economia. Un gruppo di lavoro «Protezione degli animali e prestazioni ecologiche richieste» è stato istituito ai livelli federale e cantonale; esso ha redatto un rapporto per la Conferenza dei direttori cantonali dell'agricoltura. Propone, tra l'altro, di abbinare i controlli in materia di protezione degli animali ai controlli delle prestazioni ecologiche richieste. Occorrerebbe ormai che tutti i Cantoni dichiarino vincolanti le misure di esecuzione proposte; questo permetterebbe di assicurare l'uguaglianza del diritto in materia in tutta la Svizzera.

<sup>27</sup> Nel § 17 della sua legge sulla protezione degli animali, il Cantone di Zurigo ha istituito il principio di un avvocato cantonale degli animali nell'ambito della procedura penale.  
<sup>28</sup> Art. 17 cpv. 3 della legge del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari (Lderr; RS **817.0**).

## 432.5 Raccomandazione 5

*Occorre pure dotare l'Ufficio federale di veterinaria di un effettivo e di mezzi finanziari sufficienti per adempiere i suoi compiti di alta vigilanza e i suoi compiti di informazione e di formazione. Risorse supplementari sono necessarie in particolare per assicurare il lavoro di informazione, che dovrà essere intensificato se la concezione d'esecuzione dovesse essere adottata (importa del resto anche ridare al centro d'omologazione degli impianti per bestiame bovino e suino, aggregato alla Stazione di ricerche agronomiche di Tänikon, i mezzi necessari per esplicitare la sua missione originaria di controllo e sviluppo di impianti di stabulazione). I posti necessari devono essere trovati all'interno del Dipartimento federale dell'economia pubblica.*

Attualmente, i posti permanenti dell'UFV che adempiono compiti di protezione degli animali si ripartiscono come segue:

– settore consulenza e formazione	2 posti
– Centro specializzato nella detenzione adeguata degli animali Tänikon	3 posti
– Centro specializzato nella detenzione adeguata degli animali Zollikofen	2 posti
– altri settori dell'Ufficio	2 posti

Questo effettivo, che è stato ridotto nel corso della riorganizzazione dell'UFV, è appena sufficiente per adempiere i compiti che la legge assegna all'Ufficio (esame e adeguamento dei disciplinamenti legali, alta vigilanza sull'esecuzione cantonale, esecuzione della legge alla frontiera, autorizzazione di impianti e di sistemi di stabulazione, esame di tutte le autorizzazioni per effettuare esperimenti sugli animali nella prospettiva di un eventuale ricorso, segreteria della Commissione federale per gli esperimenti sugli animali e della Commissione per gli impianti di stabulazione, esercizio di un centro di documentazione degli esperimenti sugli animali e dei metodi sostitutivi, allestimento della statistica annua degli esperimenti sugli animali, promozione della ricerca). Attualmente non sono disponibili le risorse per intensificare le attività di formazione e di informazione. Occorre tuttavia prevedere che il bisogno di consulenza aumenterà rapidamente, dato che il nuovo diritto agrario fa dipendere i pagamenti diretti dal rispetto delle condizioni di una detenzione adeguata degli animali.

Travalicando l'ambito delle proprie strutture, l'UFV ha assicurato il finanziamento di una Divisione «Detenzione e protezione degli animali» che fa parte della Facoltà di veterinaria dell'Università di Berna.

Un riesame del diritto della protezione degli animali include sempre anche riflessioni sul miglior modo di impiegare le risorse di personale e finanziarie. Prima che queste risorse siano rafforzate, occorre interrogarsi sulla necessità delle prestazioni fornite.

## 432.6 Raccomandazione 6

*L'applicazione della legge sulla protezione degli animali deve improntarsi maggiormente sull'informazione e la formazione dei detentori di animali e della popo-*

lazione. In merito, la Confederazione e i Cantoni devono collaborare strettamente. Conviene quindi rinunciare al taglio, nel preventivo 1994 e nel piano finanziario dell'Ufficio federale di veterinaria, concernente la rubrica «Informazione e lavoro pubblico» (compensazione all'interno del Dipartimento). Un compito importante spetta anche ai servizi di consulenza agricoli. Infine, in vista d'integrare la protezione degli animali nell'insegnamento delle scienze naturali, occorre pure sensibilizzare le scuole a questo problema ricorrendo a un adeguato materiale d'informazione.

*Una formazione pertinente deve essere elaborata per l'insieme dei detentori d'animali, vale a dire tutti i detentori di animali da reddito, i responsabili di commerci zoologici e di rifugi per animali, ma anche i privati, secondo la specie e il numero di animali detenuti. Nel campo dell'agricoltura, spetta alle scuole agricole assicurare la formazione. Si può anche prendere in considerazione di affidare una parte di questo lavoro ai club d'allevamento e ad altre organizzazioni specializzate.*

L'informazione e la formazione sono due strumenti legislativi moderni che non erano ancora in primo piano al momento della creazione della legge sulla protezione degli animali (1978), ma la cui necessità si è viepiù imposta nel corso dell'attuazione di questo diritto. L'UFV ha dichiarato di voler conferire un posto centrale a questi due strumenti; benché manchi un mandato legislativo esplicito, l'Ufficio federale si adopera nell'ambito delle sue possibilità per informare il pubblico sugli aspetti statali della protezione degli animali. Ha per esempio pubblicato nel 1991 il manuale «Tierschutz - Ein Lehrmittel»<sup>29</sup> e ha tenuto a parecchie riprese un proprio stand a esposizioni agricole. Queste attività sono attualmente molto limitate dalla mancanza di risorse di personale e finanziarie.

La formazione delle persone che si occupano di animali è una preoccupazione importante dei disciplinamenti attuali. L'articolo 7 LPDA dà al Consiglio federale la competenza di esigere un certificato di capacità per l'esercizio della professione di guardiano di animali (non però per il personale delle aziende che detengono animali da reddito). Il Consiglio federale ha disciplinato questa competenza in un capitolo ad hoc (art 8-11) dell'OPAn. I lavori preparatori per fare di questo mestiere una professione riconosciuta dall'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) sono in corso. D'altronde, il Consiglio federale ha interpretato l'articolo 15 capoverso 2 LPDA<sup>30</sup> come esortazione a disciplinare la formazione del personale incaricato di effettuare esperimenti sugli animali. Ha adottato nel 1997 nuove disposizioni nell'OPAn (art. 59d-59f) «sulla formazione e il perfezionamento di personale specializzato». Il 12 ottobre 1998, l'UFV ha chiarito tali prescrizioni in una propria ordinanza concernente la formazione e il perfezionamento del personale specializzato per gli esperimenti sugli animali<sup>31</sup>. Competenze più estese per disciplinare la formazione dei detentori di animali, segnatamente nell'agricoltura, mancano nella legge.

Il gruppo di lavoro Langenberger ritiene essenziale esigere una formazione e un perfezionamento delle persone incaricate dell'esecuzione. La legislazione sulle epi-

<sup>29</sup> Questo manuale può essere ordinato in lingua francese o tedesca all'UCFSM, 3003 Berna.

<sup>30</sup> «Gli esperimenti su animali possono essere eseguiti soltanto sotto la direzione di uno specialista sperimentato, da persone aventi le conoscenze professionali e la formazione pratica necessarie».

<sup>31</sup> RU 1998 2716

zoozie e quella sull'igiene delle carni hanno realizzato questa esigenza che manca ancora nel diritto della protezione degli animali. Il gruppo di lavoro domanda un adeguamento corrispondente della legislazione. Propone che l'UFV raccolga informazioni sulla protezione degli animali, le elabori e le metta a disposizione delle autorità cantonali, dei detentori di animali e del pubblico. Questa informazione deve prioritariamente accompagnare l'esecuzione, ossia essere complementare alle prescrizioni.

Il Consiglio federale è consapevole che lo Stato deve agire prioritariamente sulla motivazione, la formazione e il perfezionamento laddove i provvedimenti di polizia hanno limiti. Questo vale non soltanto nel campo della protezione degli animali, bensì anche in altri campi in cui gli obiettivi dello Stato devono essere conseguiti per mezzo di prestazioni di privati. Il Consiglio federale è disposto a rispondere a questa raccomandazione con disposizioni legali.

### **432.7      Raccomandazione 7**

*Occorre definire, per la protezione degli animali, una strategia d'esecuzione chiara, che formuli un mandato di prestazioni ai Cantoni. Le modalità devono essere definite in modo più omogeneo. Occorrerebbe prevedere per esempio inchieste periodiche presso tutti i detentori di animali da reddito e presso i commerci di animali da compagnia per misurare i progressi realizzati in materia di protezione degli animali.*

La legislazione svizzera sulla protezione degli animali è di massima concepita secondo il principio seguente: la legge fissa gli obiettivi qualitativi e l'ordinanza enuncia le norme, gli obblighi e i divieti applicabili. Questa ripartizione dei compiti tra i due livelli di disciplinamento, sensata in sé, è già stata rimessa in questione dal Parlamento che a suo tempo, contrariamente alla prassi attuale, ha integrato disciplinamenti di dettaglio nella legge. Così per esempio *la legge* vieta di amputare gli artigli ai gatti (art. 22 cpv. 2 lett. g LPDA) e prescrive che gli animali d'esperienza «debbono essere assuefatti alle condizioni sperimentali». La stessa cosa vale anche per l'*ordinanza*: essa, in determinati campi, fa intervenire dettagli tali che non sono quasi più degni di un disciplinamento emanato dal Consiglio federale, ma sono piuttosto affare di specialisti. Così, essa prescrive che i cani attaccati devono potersi muovere in uno spazio di almeno 20 m<sup>2</sup> (art. 31 cpv. 2 OPAn) e che le gabbie per scrofe in asciutta possono essere utilizzate soltanto durante il periodo di monta e al massimo durante 10 giorni (art. 22 cpv. 2 OPAn).

Non si tratta di contestare la fondatezza di questi disciplinamenti; si tratta soltanto di interrogarsi sul livello normativo. Il Consiglio federale prende sul serio questa raccomandazione e si adopererà per fare una distinzione chiara tra gli obiettivi e i mezzi nel diritto della protezione degli animali.

All'epoca dell'elaborazione della LPDA, non si pensava ancora di utilizzare il mandato di prestazioni come uno strumento legislativo. La CdG-CS ritiene però che sia sensato modernizzare il diritto della protezione degli animali e ripartire la competenza della sua esecuzione tra la Confederazione, i Cantoni, le organizzazioni private interessate e i detentori di animali. Se il legislatore accetta di seguirlo su questa via, il Consiglio federale esaminerà in quale misura potrà utilizzare in modo sensato il mandato di prestazioni come strumento del diritto della protezione degli animali.

## 432.8 Raccomandazione 8

*Sul piano dell'organizzazione, bisogna obbligare le autorità cantonali a concentrare il numero di organi d'esecuzione in modo da ottenere un solo ufficio per Cantone. Per lo meno è necessario disporre di un organo centrale di coordinazione in materia di protezione degli animali e dotare ogni Cantone di una struttura d'esecuzione adeguata. Istanze di vigilanza con statuto indipendente dovrebbero affiancare i veterinari praticanti. D'altronde, l'organizzazione di una conferenza annua dei direttori cantonali responsabili della protezione degli animali darebbe al Dipartimento federale dell'economia pubblica i mezzi per discutere a livello governativo e aiutare così i Cantoni ad armonizzare le loro strategie di esecuzione.*

Il gruppo di lavoro Langenberger ha discusso approfonditamente l'organizzazione delle strutture cantonali d'esecuzione. Suggerisce (proposta 1) di obbligare i Cantoni, per mezzo della legislazione sulla protezione degli animali, a istituire un servizio centrale cantonale di esecuzione del diritto della protezione degli animali presso gli uffici cantonali di veterinaria. Suggerisce inoltre (proposta 5) che soltanto una persona con una «formazione tecnica approfondita» possa essere nominata veterinario cantonale. Occorrerebbe inoltre – prosegue il gruppo di lavoro – obbligare l'UFV a provvedere, in collaborazione con i Cantoni, alla formazione e al perfezionamento dei veterinari cantonali, dei veterinari ufficiali e dei collaboratori degli uffici cantonali di veterinaria, veterinari o no. Occorrerebbe inoltre, «obbligare» tutte queste persone «a partecipare ai corsi di formazione e di perfezionamento organizzati dall'Ufficio federale» (proposta 5).

Il gruppo di lavoro propone un altro intervento nell'organizzazione cantonale (proposta 10), vale a dire l'istituzione, tramite una modifica della legislazione federale, «di un avvocato per gli animali nel diritto penale a livello cantonale (...), incaricato di difendere gli interessi degli animali davanti alle autorità e ai tribunali». Il gruppo di lavoro propone inoltre un diritto dell'UFV di ispezionare l'esecuzione cantonale.

Nello stesso ordine di idee, il gruppo di lavoro ritiene tuttavia che «nella legislazione sulla protezione degli animali non sia fattibile dare indicazioni sugli effettivi e i mezzi finanziari necessari». Per contro l'Ufficio federale «in collaborazione con l'associazione dei veterinari cantonali dovrebbe formulare raccomandazioni sull'effettivo e i mezzi finanziari necessari all'esecuzione in generale» (proposta 2). Contemporaneamente, «una modificazione legislativa dovrebbe dare ai Cantoni la possibilità di delegare determinate attività a organizzazioni sotto forma di mandati di prestazioni o di fissare scopi da conseguire con organizzazioni. Questo concerne anche la privatizzazione dei controlli da parte di organizzazioni certificate» (proposta 4).

Il parere del Consiglio federale in merito è il seguente:

La legge e l'ordinanza attuali forniscono ai Cantoni un insieme di strumenti che permettono loro di assicurare un'esecuzione efficace. I Cantoni hanno ottenuto con questo mezzo risultati impressionanti, alcuni in modo esaustivo e rapido, altri con esitazioni, ma nell'insieme con successo. Tutti gli ambiti della legge sono stati eseguiti, ma in determinati settori, per esempio nella detenzione del bestiame lattiero, l'applicazione è lacunosa. Non è dunque necessario raggruppare le istanze cantonali incaricate dell'esecuzione. Quando attualmente si menzionano lacune nell'esecuzione, si pensa a un piccolo numero di aziende che detengono animali, non correttamente costruite o gestite. Si tratta spesso di casi per i quali gli strumenti attuali non

permettono di trovare soluzioni, indipendentemente dalla ripartizione tra uno o parecchi organi di esecuzione per Cantone.

Bisogna di massima attenersi alla sovranità dei Cantoni in materia di organizzazione. Il Consiglio federale è certamente disposto a determinare le qualifiche tecniche di cui dovrebbero disporre i responsabili degli organi cantonali di esecuzione. Intende anche esaminare in che misura si possa prescrivere ai Cantoni quale deve essere l'istanza che dirige l'esecuzione e quanti posti devono essere messi a disposizione a questo scopo.

I veterinari praticanti non assumono alcuna funzione ufficiale nella protezione degli animali. Non sono tenuti a segnalare infrazioni alla protezione degli animali. Ci si può domandare se accetterebbero di svolgere il ruolo di istanza di controllo della legislazione sulla protezione degli animali. Molti di essi si vedrebbero così coinvolti in un conflitto di interessi. Ci si può anche domandare se i Cantoni sarebbero in grado di attuare istanze di controllo indipendenti. Il gran numero di impianti da controllare (aziende agricole, aziende di detenzione di animali selvatici, aziende di detenzione di animali da esperimento, pensioni e rifugi per animali) oltrepassa le capacità di un controllo statale al 100 per cento. D'altro canto, sarebbe auspicabile raggruppare tutti gli aspetti concernenti il controllo in una sola e unica funzione. E questo concerne non soltanto i diversi aspetti della protezione degli animali, bensì anche i controlli sanitari nella produzione lattiera e la marcatura degli animali nell'ambito della legislazione sulle epizootie.

Si potrebbero di nuovo utilizzare in questo contesto strumenti quali il mandato di prestazioni e la definizione concertata di obiettivi. Sarebbe sensato coinvolgere le organizzazioni specializzate nell'esecuzione delle disposizioni di protezione degli animali, siccome la maggior parte delle persone che praticano la detenzione di animali a titolo professionale vi appartengono. Il Consiglio federale elaborerà proposte in questo senso (v. n. 522.3).

## **432.9 Raccomandazione 9**

*Occorre sfruttare meglio le imbricazioni della protezione degli animali con altri campi politici, conformemente al numero 4 del presente rapporto. Le autorità cantonali di protezione degli animali devono essere associate a tutte le procedure di concessione d'autorizzazioni o di sussidi – compresi i pagamenti diretti – suscettibili di coinvolgere aspetti della legislazione sulla protezione degli animali. La concessione di pagamenti diretti per aziende ecologiche giusta l'articolo 31b della legge sull'agricoltura deve essere subordinata al rispetto delle esigenze in materia di protezione degli animali. La verifica dei provvedimenti presi dal richiedente incombe alle autorità cantonali preposte alla protezione degli animali.*

Come indica il numero 3 del presente rapporto, la nuova legge sull'agricoltura (LAgr) fa dipendere la concessione di pagamenti diretti dal rispetto delle prescrizioni legali della protezione degli animali. La LAgr incarica i Cantoni di verificare che le condizioni siano adempiute<sup>32</sup>. Tuttavia essa non indica quale istanza cantonale sia competente. Spetta ai Cantoni determinare se intendano fare ricorso alle loro proprie autorità agricole in collaborazione con le autorità incaricate della protezione degli

<sup>32</sup> Art. 178 in relazione con l'art. 181 Lagr.

animali o se intendano incaricare di questo compito organizzazioni o ditte<sup>33</sup>. Occorre tuttavia rilevare in questa sede che la competenza tecnica per detti controlli spetta incontestabilmente alle autorità cantonali incaricate della protezione degli animali e non agli uffici cantonali dell'agricoltura.

Il permesso di costruire aziende di detenzione di animali da reddito è sottoposto al diritto federale, in particolare al diritto sulla protezione degli animali, nella misura in cui gli aiuti agli investimenti dipendano dalla condizione che dopo l'investimento l'azienda possa provare il rispetto<sup>34</sup> delle prestazioni ecologiche richieste<sup>35</sup>. Si garantisce così che le condizioni relative alla protezione degli animali siano adempiute in tutti gli impianti sussidiati dalla Confederazione. Anche in questo campo, la LAg non obbliga il Cantone a far intervenire la propria autorità incaricata della protezione degli animali per verificare il rispetto di queste condizioni.

Per quanto concerne le altre forme di detenzione di animali, vale a dire le detenzioni non agricole, si può notare quanto segue: ai sensi dell'articolo 34b OPAn, le pensioni e i rifugi per animali devono essere notificati. In virtù dell'articolo 8 capoverso 1 LPDA il commercio professionale di animali sottostà a un'autorizzazione cantonale. La stessa cosa vale per la detenzione di animali selvatici a titolo professionale (p. es. nei giardini zoologici o nei circhi) e per la detenzione (privata) di animali selvatici che pongono esigenze speciali (art. 6 LPDA). Gli allevamenti professionali di animali da esperimento devono essere riconosciuti dal Cantone dal 1997 (art. 59b OPAn). In questi ambiti della detenzione di animali, le connessioni con altri campi politici sono superflue poiché detti ambiti sono già sottoposti al controllo delle autorità incaricate della protezione degli animali. La raccomandazione della Commissione è dunque stata seguita su questo punto.

Una connessione non deve necessariamente intervenire a livello dell'esecuzione. Tuttavia, nel suo rapporto a destinazione della Conferenza dei direttori dell'agricoltura, il gruppo di lavoro «Protezione degli animali e prestazioni ecologiche richieste» propone una misura che dovrebbe creare sinergie, vale a dire l'abbinamento dei controlli in materia di protezione degli animali con quelli destinati a verificare le prestazioni ecologiche richieste. Si potrebbe pure immaginare che uno strumento di coordinazione indipendente dall'amministrazione abbia effetti positivi. In questa prospettiva, il gruppo di lavoro Langenberger propone l'istituzione di una Commissione federale di protezione degli animali (proposta 23).

## **432.10 Raccomandazione 10**

*Gli sforzi fatti finora nell'ambito della protezione degli animali da reddito devono essere continuati. Nella strategia d'esecuzione bisogna spostare l'accento dagli investimenti alle questioni aziendali e ai rapporti tra l'uomo e l'animale. La priorità deve essere data alle tre norme capitali: illuminazione naturale, movimento e occupazione. Nel campo delle costruzioni rurali, nuove prescrizioni edilizie devono essere prese in considerazione soltanto per i nuovi edifici e per le trasformazioni vertenti in ampia misura sugli impianti di stabulazione.*

<sup>33</sup> Art. 180 Lagr.

<sup>34</sup> Art. 89 cpv. 1 lett. c Lagr.

<sup>35</sup> Art. 70 cpv. 2 Lagr.

Il Consiglio federale ha l'intenzione di preservare l'alto livello di protezione di cui beneficiano gli animali da reddito nel nostro Paese nel paragone internazionale. Condivide il parere della Commissione secondo cui la protezione degli animali va ben oltre la semplice elaborazione o il semplice rispetto di norme di costruzione. L'elemento essenziale per sviluppare ulteriormente la legislazione sulla protezione degli animali è l'atteggiamento del detentore in rapporto all'animale. Orbene, per far evolvere questo atteggiamento sono necessari nuovi strumenti legislativi sui quali il Consiglio federale si pronuncia nel numero 522.

La nuova legislazione agraria ha creato un incentivo supplementare che va oltre la legge sulla protezione degli animali, vale a dire i contributi per i sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi dell'animale. I dettagli di questo principio sono disciplinati in due ordinanze del DFE<sup>36</sup>, che si basano sull'ordinanza sui pagamenti diretti. D'altronde, un supplemento del 20 per cento è accordato in caso di costruzione di un sistema di stabulazione particolarmente rispettoso degli animali<sup>37</sup>.

### **432.11 Raccomandazione 11**

*L'abbandono della concezione della protezione degli animali come compito di polizia e il passaggio a una politica incentrata sull'informazione e la formazione domandano che si rimetta in causa la rinuncia ad aiuti finanziari per la protezione degli animali. Si potrebbe quanto meno ricorrere alla via indiretta di rendere più flessibile il regime degli aiuti finanziari attuali. Occorre esaminare per esempio la possibilità di accordare piccoli crediti d'investimento per i lavori di minore portata i cui costi siano inferiori al tetto che dà diritto al sussidio, onde motivare gli agricoltori. In generale, nell'applicazione del diritto bisogna attenersi al principio della responsabilità dei detentori d'animali. Ma è necessaria una migliore organizzazione del sostegno e della consulenza dei Cantoni se si vuol indurre un maggior numero di detentori ad acconsentire a spese. Occorre pure provvedere ad accordare sussidi non soltanto per impianti costosi, onde non sfavorire varianti economicamente vantaggiose.*

La legislazione svizzera sulla protezione degli animali non prevede di massima sussidi pubblici per provvedimenti di protezione degli animali. La responsabilità dell'uomo per il benessere dell'animale che gli è affidato è considerata un dovere etico, non una prestazione economica. Lo Stato domanda ai detentori di fornire una prestazione in funzione unicamente dei bisogni naturali dell'animale. Il Consiglio federale intende proseguire su questa via. È convinto che è possibile far accettare anche senza sussidi i principi della protezione degli animali ai detentori. Conta a questo scopo sulla collaborazione delle organizzazioni di protezione degli animali, delle federazioni agricole e sulla pressione crescente esercitata dall'opinione pubblica per una produzione agricola rispettosa dell'animale.

<sup>36</sup> Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente i sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali (ordinanza SSRA; RS **910.132.4**); ordinanza del 7.12.1998 concernente l'uscita regolare all'aperto degli animali da reddito (ordinanza URA; RS **910.132.5**).

<sup>37</sup> Art. 46 cpv. 4 dell'ordinanza del 7.12.1998 sui miglioramenti strutturali nell'agricoltura (OMSt; RS **913.1**).

La protezione degli animali non è misurabile soltanto in rapporto agli investimenti quantificabili per edifici d'esercizio. Proprio anche in un'epoca in cui l'agricoltura è marcata da una determinata incertezza economica appare sensato promuovere modalità di protezione degli animali indipendenti dagli investimenti finanziari. Tra queste modalità annoveriamo l'informazione, la motivazione e la formazione dei detentori di animali. Un rafforzamento dei mezzi di questo tipo presuppone però che la Confederazione e i Cantoni dispongano di risorse sufficienti per svolgere seriamente questo compito.

La richiesta della Commissione che i sussidi non siano accordati soltanto agli impianti costosi è già soddisfatta grazie al versamento di forfait per edifici d'esercizio, previsti nell'ordinanza sui miglioramenti strutturali nell'agricoltura.

### **432.12 Raccomandazione 12**

*Le aziende minacciate di estinzione a breve scadenza per mancanza di persone disposte a rilevarle devono, per quanto concerne la protezione degli animali, essere trattate diversamente dalle aziende familiari che presumibilmente continueranno ad esistere. Per le prime devono essere trovate soluzioni pragmatiche.*

Il Consiglio federale condivide il punto di vista della Commissione quanto all'opportunità di privilegiare un atteggiamento pragmatico piuttosto che esigere in modo rigido il rispetto delle disposizioni di protezione degli animali. Ma qualsiasi deroga alle norme legali è a detrimento degli animali. Le prescrizioni sono anzitutto orientate non sui bisogni delle aziende, bensì su quelli degli animali. Nel senso di soluzioni di compromesso, il legislatore finora ha preferito accordare lunghi termini transitori (fino a 10 anni) piuttosto che deroghe a determinate categorie di aziende. Il Consiglio federale continua a credere che questa soluzione sia praticabile. Nella sua risposta alla mozione 98.3676, trasformata in postulato, ha tuttavia chiaramente approvato un'applicazione flessibile dei disciplinamenti in vigore per le aziende che cessano l'attività.

### **432.13 Raccomandazione 13**

*L'obbligo di dichiarare le infrazioni constatate deve estendersi a tutti i veterinari, consulenti aziendali e ispettori del latte. Queste dichiarazioni non sono in primo luogo misure di polizia, ma costituiscono uno stimolo per le autorità a moltiplicare i loro sforzi in materia di consulenza, di formazione e di motivazione.*

Il Consiglio federale nutre dubbi di principio circa l'incoraggiamento alla denuncia da parte di persone che non fanno parte delle istanze incaricate di eseguire la legislazione sulla protezione degli animali. L'idea che le denunce non dovrebbero comportare provvedimenti di polizia, ma essere l'occasione di dare consigli, di formare i detentori e di adoperarsi per motivarli è in contraddizione con un principio politico e giuridico: se risulta che le trasgressioni annunciate costituiscono effettivamente un'infrazione alla legge sulla protezione degli animali, l'autorità di esecuzione deve intervenire, indipendentemente dalla fonte dell'informazione.

Per contro, il Consiglio federale intende seguire la proposta di far partecipare i gruppi professionali all'esecuzione della legge sulla protezione degli animali. Fon-

dare l'esecuzione su un ampio consenso, soprattutto qualora essa non consista in provvedimenti di polizia, appare sensato e conforme allo scopo perseguito.

#### **432.14 Raccomandazione 14**

*La Confederazione dovrebbe far valere il suo influsso sui programmi di formazione delle scuole d'agricoltura in modo che la protezione degli animali sia insegnata in tutti gli istituti.*

Le scuole d'agricoltura formano le persone alle quali la detenzione degli animali da reddito sarà affidata domani. È importante che queste persone apprendano le norme di protezione degli animali loro affidati. In questo contesto richiamiamo di nuovo l'attenzione sul legame tra i pagamenti diretti e il rispetto delle prescrizioni legali della protezione degli animali. Soltanto colui che conosce e dunque ha appreso queste prescrizioni e le ragioni delle stesse in una scuola di agricoltura è in grado di gestire correttamente la detenzione dei suoi animali e di creare le condizioni che gli daranno diritto ai pagamenti diretti.

Il Consiglio federale esamina le vie che si presentano per seguire questa raccomandazione (v. pure il commento della raccomandazione 15).

#### **432.15 Raccomandazione 15**

*La Confederazione dovrebbe pure garantire che tutti gli agricoltori seguano una formazione agricola o una formazione equivalente che trasmetta loro le conoscenze necessarie alla detenzione d'animali.*

La via seguita per conseguire questo obiettivo importante è buona. Il gruppo di lavoro Langenberger la propone pure (proposte 12-16), ma va più lontano della CdG. Domanda che «tutti i detentori professionali e tutti gli agricoltori che detengono un numero di animali ancora da determinare» nonché il personale dei macelli e i trasportatori professionali di animali siano tenuti a seguire una formazione in materia di protezione degli animali. Il gruppo di lavoro domanda pure che conoscenze sulla protezione degli animali siano trasmesse nella formazione scolastica, ai livelli primario e secondario.

Il Consiglio federale ha l'intenzione di dare tutto il loro peso all'informazione e alla formazione nell'esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali. Ma occorrerà studiare in profondità se una prescrizione nella legislazione in materia sarà sufficiente per conseguire lo scopo voluto. La collaborazione delle istanze più diverse della Confederazione, dei Cantoni e delle organizzazioni private è in effetti indispensabile. Occorrerà sviluppare l'informazione e la formazione e renderle attraenti. Sarà il solo mezzo per rendere consapevoli i detentori di animali dell'importanza di una formazione completa in materia di norme di protezione degli animali.

## 432.16 Raccomandazione 16

*Per la carne importata deve essere introdotta la dichiarazione obbligatoria.*

Anche il gruppo di lavoro Langenberger domanda (proposta 24) un complemento della legislazione sulle derrate alimentari «affinché vi sia introdotta la dichiarazione obbligatoria concernente i metodi di produzione e sia applicata in modo coerente quella concernente la provenienza degli animali».

La dichiarazione delle derrate alimentari è un mezzo di protezione sanitaria e di protezione contro l'inganno. Il diritto delle derrate alimentari non fa alcuna differenza tra la dichiarazione obbligatoria dei prodotti svizzeri e dei prodotti esteri. La provenienza delle derrate alimentari (Paese di produzione) deve essere indicata soltanto «su domanda»<sup>38</sup>. La dichiarazione di provenienza non ha niente a vedere con la protezione della salute, ma riguarda la protezione contro l'inganno. La protezione della salute non entra in linea di conto in questo contesto poiché l'articolo 13 capoverso 1 della legge sulle derrate alimentari<sup>39</sup> vieta in generale le derrate alimentari che possono mettere in pericolo la salute, indipendentemente dalla loro provenienza.

La legge sull'agricoltura (art. 18 cpv. 1) dà ormai al Consiglio federale la possibilità di emanare prescrizioni relative alla dichiarazione dei «prodotti ottenuti secondo metodi vietati in Svizzera». Questo concerne le derrate alimentari estere che non sono state prodotte secondo le norme della legislazione svizzera sulla protezione degli animali. Per esempio l'ingozzamento di oche e anatre per la produzione di fegato grasso, la detenzione di ovaiole in batteria o l'ingrasso dei bovini con alimenti contenenti antibiotici o ormoni sono vietati in Svizzera, ma non in altri Paesi. Sono in preparazione prescrizioni che disciplinano la dichiarazione in questi casi. Queste prescrizioni non hanno alcun rapporto con la protezione della salute e non avranno ripercussione sulla protezione degli animali in Svizzera.

In effetti, la carne e i prodotti a base di carne esteri non hanno necessariamente proprietà che mettono in pericolo la salute degli Svizzeri o possono trarli in inganno: queste derrate alimentari non sono neppure necessariamente prodotte secondo metodi vietati in Svizzera.

Il Consiglio federale ha elaborato nell'ordinanza sulle derrate alimentari le basi necessarie alle indicazioni relative alla provenienza delle derrate alimentari<sup>40</sup>. Queste disposizioni si basano sulla protezione contro l'inganno, ma non su esigenze di protezione degli animali.

## 432.17 Raccomandazione 17

*L'Ufficio federale di veterinaria è invitato a elaborare, in stretta collaborazione con le autorità cantonali, una concezione dei macelli. La stessa dovrebbe fissare esigenze uniformi applicabili a tutti i macelli, prevedere controlli adeguati e migliorare lo statuto e la formazione del personale. Su questa base, occorrerà in seguito disciplinare la macellazione nell'ordinanza sulla protezione degli animali. Disposi-*

<sup>38</sup> Art. 20 cpv. 1 della legge federale del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (RS 817.0).

<sup>39</sup> Legge del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso; RS 817.0

<sup>40</sup> RS 817.02, art. 22a, segnatamente cpv. 4 e 5.

*zioni dovrebbero pure essere emanate per il trasporto di animali, segnatamente per i trasporti verso i macelli. Misure appropriate s'impongono pure per mettere freno alla concorrenza spietata che regna in Svizzera tra i macelli.*

Le prescrizioni concernenti i macelli<sup>41</sup> si fondano sulla legge sulle derrate alimentari. Pertanto i macelli devono anzitutto soddisfare le esigenze che permettono di assicurare la protezione della salute dei consumatori. La LPDA contiene due articoli (art. 21 e 22) che reggono lo stordimento degli animali da macello (soltanto i mammiferi). L'OPAn disciplina in dettaglio dal 1997 le questioni della protezione degli animali in tutte le tappe del processo di macellazione – vale a dire la consegna (art. 46c), il ricetto (art. 64d), la conduzione (art. 64e), lo stordimento (art. 64f e 64g), il dissanguamento (art. 64h) – e dà ai Cantoni la competenza di disciplinare i compiti che devono assumere i controllori delle carni in materia di protezione degli animali (art. 64i). L'obbligo dell'autorizzazione per i macelli<sup>42</sup> in rapporto con queste nuove prescrizioni dell'OPAn permette di assicurare che gli animali da macello siano trattati con riguardo. Il primo aspetto di questa raccomandazione può essere considerato realizzato dalla revisione dell'OPAn adottata nel 1997.

Per quanto concerne i trasporti di animali (non soltanto verso i macelli), il Consiglio federale ha completato le prescrizioni dell'OPAn nel 1997<sup>43</sup>. Il suggerimento della Commissione è dunque stato seguito. Si può in questa sede ricordare il caso dell'Austria che ha limitato a quattro ore la durata del trasporto degli animali da macello, ma che dovrà abbandonare questo disciplinamento sotto la pressione del diritto comunitario.

L'ultimo suggerimento di questa raccomandazione si sottrae all'influenza del Consiglio federale. I macelli sono sottoposti alle leggi dell'economia di mercato. Il diritto sulle derrate alimentari non può limitare la libera concorrenza tra i macelli. Un'autorizzazione cantonale di polizia delle derrate alimentari è necessaria per esercitare un macello, non però per chiuderlo. Il Consiglio federale non ritiene opportuno proporre un disciplinamento corrispondente nell'ambito del riorientamento del diritto della protezione degli animali.

## **432.18 Raccomandazione 18**

*Le prescrizioni dovranno vertere in primo luogo sul miglioramento degli impianti di stordimento e assicurare un più grande rispetto degli animali al momento di avviarli verso gli impianti di macellazione.*

Questa raccomandazione è stata seguita nei nuovi articoli 64e, 64f, e 64g OPAn menzionati precedentemente. L'obbligo dell'autorizzazione per i macelli permette di assicurare che non vi siano più impianti e modi di esercizio non conformi alle esigenze dell'OPAn.

<sup>41</sup> Art. 5-11 dell'ordinanza del 1° marzo 1995 sull'igiene delle carni (OlgC; RS **817.190**).

<sup>42</sup> Art. 16 e 17 cpv. 3 della legge del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari (Lderr; RS **817.0**), art. 8 segg. OlgC.

<sup>43</sup> Art. 52 cpv 2 e 3, art. 53, art. 54 cpv. 1 lett. c, g e h cpv. 3, art. 55 cpv 1 lett. f OPAn.

### **432.19 Raccomandazione 19**

*Conviene far capo sistematicamente all'esame obbligatorio degli animali da macello per rimediare alle irregolarità di detenzione nelle aziende d'origine.*

La legge sulle derrate alimentari non prevede alcun esame obbligatorio degli animali da macello (vale a dire l'esame degli animali prima della macellazione). Per contro, l'ordinanza sull'igiene delle carni (art. 27) esige che in ogni macello una persona sia responsabile per ricevere gli animali. Le competenze di questa persona in materia di controllo si limitano agli aspetti che concernono la polizia delle derrate alimentari. L'OPAn prevede pure, al momento dell'arrivo del bestiame (art. 64c), un controllo regolare che deve essere effettuato da una persona designata dall'autorità competente. Ai sensi dell'articolo 45 capoverso 2 lettera a della legge sulle derrate alimentari, sono riscossi emolumenti per l'ispezione degli animali prima e dopo la macellazione, relativa al diritto delle derrate alimentari; i controlli in materia di protezione degli animali sono per contro esenti da emolumenti (art. 64i cpv. 2 OPAn).

Il Consiglio federale ha prescritto l'8 giugno 1998<sup>44</sup> l'ispezione obbligatoria degli animali della specie bovina (a partire da 6 mesi) e degli ovini e dei caprini (a partire da 12 mesi), dunque degli animali che possono essere colpiti dalle malattie *scrapie* e ESB. Per gli altri animali da macello, l'ispezione prima della macellazione è soltanto prescritta per sondaggio. Anche questi esami non riguardano la protezione degli animali, ma soltanto il diritto delle epizoozie.

L'OPAn prescrive nell'articolo 64i che i Cantoni disciplinino i compiti e le competenze dei controllori delle carni in materia di esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali e effettuino controlli per sondaggio in materia di protezione degli animali al momento dell'arrivo del bestiame. Ai sensi dell'articolo 50 capoverso 1 dell'ordinanza sull'igiene delle carni, i controllori delle carni sono responsabili, tra l'altro, dell'ispezione degli animali prima della macellazione. Ma, come abbiamo indicato sopra, questi controlli sono effettuati per lo più sotto forma di sondaggio. In virtù dell'articolo 53 OIGC, devono annunciare all'autorità cantonale competente le infrazioni alla legislazione sulla protezione degli animali.

Le ispezioni degli animali prima della macellazione permettono di trarre conclusioni per quanto concerne il modo in cui gli animali sono stati detenuti. Tuttavia, imbratamenti, ferite o disturbi del comportamento possono essere constatati anche presso animali da macello che sono stati detenuti adeguatamente. È incontestabile che un controllo sistematico permetterebbe di scoprire ancora lacune in materia di detenzione degli animali nelle aziende. Il Consiglio federale ritiene auspicabili in sé queste ispezioni, anche per il fatto che avrebbero un effetto preventivo generale. Esaminerà su quale base può essere instaurato un obbligo in questo campo e come sarà finanziato.

### **432.20 Raccomandazione 20**

*In base alla Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, il Consiglio federale è invitato a definire e a vietare metodi d'allevamento che comportano sofferenze e danni per gli animali.*

<sup>44</sup> Art. 31 cpv. 1 OIGC.

Il divieto di obiettivi di allevamento il cui conseguimento comporta mali e danni per l'animale sarà proposto nel quadro del disegno Gen-Lex, che sarà sottoposto alle Camere federali nel corso del 1999. L'oggetto di questa raccomandazione può dunque essere considerato realizzato.

#### **432.21 Raccomandazione 21**

*Il settore degli animali da compagnia esige sforzi particolari per informare e sensibilizzare la popolazione alla protezione degli animali.*

Le disposizioni legali relative alla detenzione degli animali da compagnia non sono mai state molto dettagliate. Conformemente alla caratteristica fondamentale della legislazione sulla protezione degli animali, il Consiglio federale ha ritenuto che occorresse disciplinare soltanto quanto si poteva controllare e effettivamente applicare. Non si può domandare alle autorità cantonali d'esecuzione di controllare centinaia di migliaia di detenzioni di animali da compagnia; un investimento totalmente sproporzionato sarebbe necessario per assicurare un controllo di tutte le economie domestiche che detengono pappagallini ondulati o gatti.

Partendo dall'idea che le prescrizioni generali della LPDA concernenti la detenzione di animali sono pure applicabili agli animali da compagnia, il Consiglio federale non ha ritenuto necessario emanare nuove prescrizioni specifiche di detenzione degli animali da compagnia. Nel 1997, per contro, ha prescritto nell'articolo 51a OPAN un limite inferiore di età (16 anni) per l'acquisto di animali.

La Commissione fa notare giustamente che la detenzione di animali da compagnia deve essere disciplinata non mediante nuovi obblighi e divieti, bensì per mezzo dell'informazione e della motivazione. Questo obiettivo ha dovuto essere trascurato finora per mancanza di risorse sufficienti nei servizi statali. Ma occorre sottolineare in questa sede che le organizzazioni private di protezione degli animali e le federazioni d'allevamento degli animali da compagnia da molto tempo sono molto impegnate a convincere i detentori degli animali da compagnia ad avere un comportamento rispettoso del loro animale. L'incremento dell'informazione e il rafforzamento della motivazione potrebbe basarsi su questo lavoro. La detenzione degli animali da compagnia mostra che le organizzazioni private sono in grado di assumere compiti finora riservati allo Stato se mandati di prestazione sono loro affidati e obiettivi sono fissati in concertazione con esse.

#### **432.22 Raccomandazione 22**

*Quanto al commercio d'animali e alla pubblicità per mezzo d'animali non bisogna soltanto imporre locali, recinti e impianti appropriati, ma anche garantire la formazione dei commercianti e renderli attenti ai loro doveri di consulenza e d'informazione in materia di protezione degli animali.*

Questa raccomandazione persegue lo stesso obiettivo della precedente: chi acquista un animale deve essere consapevole che s'impegna ad assumersi responsabilità. Questa presa di coscienza può anche essere favorita dal venditore. Conviene tuttavia notare che il diritto della protezione degli animali disciplina soltanto il commercio professionale d'animali. L'articolo 48 capoverso 1 OPAN prescrive già che l'auto-

rizzazione di praticare professionalmente il commercio di animali può essere legata all'obbligo di ricorrere a uno o parecchi guardiani di animali titolari di un certificato di capacità. Il commercio occasionale di animali, per esempio la vendita di cuccioli o di gattini della propria cagna o della propria gatta, non è attualmente sottoposto ad autorizzazione e quindi ad obblighi legali.

La preoccupazione di porre determinate esigenze a coloro che praticano il commercio professionale di animali è giustificata. Il Consiglio federale ha l'intenzione di darle seguito in modo appropriato.

#### **44            Analisi del rapporto d'ispezione**

La Commissione ha suddiviso le sue raccomandazioni in due parti che si distinguono chiaramente l'una dall'altra.

La prima parte formula una critica fondamentale alla strategia d'esecuzione della legislazione. Parecchie raccomandazioni domandano un riorientamento del diritto della protezione degli animali. Esse dicono in sostanza che al posto di un insieme di misure di polizia, vale a dire esigenze minime, controlli e sanzioni, occorre creare una legge moderna sulla protezione degli animali con strumenti come l'informazione, la motivazione, la formazione, la definizione concertata di obiettivi e il mandato di prestazioni.

Nella seconda parte, la Commissione raccomanda 22 misure che domandano una modifica o un completamento del diritto attuale. Queste misure concernono soltanto parzialmente la legge ma riguardano essenzialmente le disposizioni a livello dell'ordinanza.

Da questa bipartizione il Consiglio federale deduce da una parte che secondo la Commissione il diritto in vigore della protezione degli animali ha certamente in grande misura conseguito i suoi obiettivi, benché debba essere completato da moderni strumenti legislativi e dall'altra che essa auspica parallelamente un aumento della densità normativa della legislazione con numerosi miglioramenti di dettaglio.

In una prima fase, l'UFV ha ritenuto prioritario trasporre le 22 raccomandazioni nella legislazione in vigore. Ha preparato una revisione dell'OPAn che ha suscitato un vivo interesse nella consultazione. Tuttavia, nel febbraio del 1997, il capo del DFE ha ritirato il progetto domandando un riesame approfondito del diritto svizzero sulla protezione degli animali.

Questo esame – deducibile dalle proposte del gruppo di lavoro Langenberger – ha dato risultati in parte contraddittori, corrispondenti per l'essenziale alla bipartizione suesposta del rapporto della Commissione. Il gruppo di lavoro non ha trovato vie che permettessero una riforma fondamentale della legislazione sulla protezione degli animali. Queste contraddizioni lasciano supporre che sussistano divergenze fondamentali tra i diversi gruppi. Chi vive della detenzione di animali auspica un massimo di flessibilità nei disciplinamenti di protezione degli animali; si potrebbe dire, esagerando, che per lui occorre rispondere ai bisogni degli animali soltanto nella misura in cui essi possono ancora fornire il loro pieno rendimento economico. All'opposto, le organizzazioni di protezione degli animali si impegnano per disciplinamenti che tengano conto esclusivamente dei modelli naturali di comportamento degli animali;

per esse, le conoscenze etologiche<sup>45</sup> dovrebbero essere trasposte al 100 per cento nella legislazione.

Le due posizioni possono contare su sostegni: i detentori di animali possono far valere che devono far fronte a una concorrenza accresciuta a livello internazionale, benché i disciplinamenti svizzeri sulla protezione degli animali siano più severi di quelli della maggior parte dei Paesi vicini. Le organizzazioni di protezione degli animali contano su una pressione dell'opinione pubblica che si manifesta, secondo loro, nella tendenza crescente dei consumatori a volere viepiù prodotti agricoli ottenuti nel rispetto degli animali.

## **5 Come intende procedere il Consiglio federale**

### **51 Valutazione**

Il Consiglio federale è consapevole che ci si deve adoperare massimamente per conseguire gli obiettivi della LPDA, ma che non sarà mai possibile al 100 per cento.

Il Consiglio federale condivide soltanto parzialmente la valutazione negativa del lavoro effettuato dagli organi di esecuzione. Constata che la legge sulla protezione degli animali, dalla sua entrata in vigore il 1° luglio 1981, ha permesso di ottenere miglioramenti sensibili per gli animali nel nostro Paese. Questo è stato possibile soltanto grazie al grande impegno delle autorità incaricate dell'esecuzione e dell'alta vigilanza affiancate dalle organizzazioni private di detenzione e di protezione degli animali.

Determinati campi della legge sono così bene applicati che non suscitano più l'attenzione dell'opinione pubblica. Menzioniamo in particolare il campo della sperimentazione animale che ha a lungo dominato il dibattito pubblico e che ha dato luogo a tre iniziative popolari. Anche per quanto concerne la detenzione degli animali selvatici, segnatamente nei giardini zoologici, si sono ottenuti miglioramenti sensibili grazie a una stretta collaborazione tra gli organi incaricati dell'esecuzione e i detentori.

È tuttavia incontestabile che il concretamento di determinate prescrizioni di protezione degli animali ha incontrato e incontra ancora resistenze. Nonostante termini transitori molto lunghi, nella detenzione del bestiame lattiero si impone uno sforzo puntuale d'applicazione. Le resistenze provenivano e provengono soprattutto dagli ambienti dei detentori stessi ai quali occorre aggiungere, in determinati casi, le autorità incaricate dell'esecuzione nei Cantoni, le quali si attardano a applicare le disposizioni legali. Tuttavia, proprio in questo campo, sono stati realizzati progressi sostanziali nel corso degli ultimi anni; si può concludere che una grande percentuale di detentori di animali può essere indotta ad adottare un comportamento conforme alla legislazione sulla protezione degli animali per il tramite di questa legislazione in combinazione con la pressione crescente dell'opinione pubblica. Il legame tra i pagamenti diretti e il rispetto delle prescrizioni minime in materia di protezione degli animali permetterà di far avanzare ulteriormente l'esecuzione delle disposizioni, in base segnatamente all'articolo 66 capoverso 4 dell'ordinanza concernente i paga-

<sup>45</sup> Etologia = scienza del comportamento.

menti diretti nell'agricoltura<sup>46</sup>. Quest'ultima prevede di controllare nell'anno di contribuzione:

- tutte le aziende che domandano contributi per la prima volta;
- tutte le aziende nelle quali sono state constatate carenze all'atto dei controlli dell'anno precedente;
- il 30 per cento almeno delle aziende restanti, selezionato a caso.

In numerosi Cantoni, i controlli saranno così fortemente rafforzati e standardizzati a livello elevato.

Appare attualmente che prescrizioni dettagliate e una lista impressionante di sanzioni non sono sufficienti a convincere una piccola parte dei detentori di animali a adottare un comportamento rispettoso degli animali. Secondo la CdG e il gruppo di lavoro Langenberger occorre continuare gli sforzi a partire da queste considerazioni. Occorre dare agli organi di esecuzione di ogni livello i nuovi strumenti che permettano loro di promuovere la presa di coscienza dei bisogni degli animali nel pubblico ma anche e soprattutto presso i detentori di animali.

## **52 Revisione del diritto della protezione degli animali**

La legge sulla protezione degli animali nella sua concezione attuale ha permesso di ottenere risultati validi. Tuttavia è adatta soltanto ancora in modo limitato a conseguire il suo scopo. Il Dipartimento federale dell'economia ha pertanto iniziato i lavori di una *revisione della legge*.

Prima che questi lavori siano terminati, occorre rinunciare di massima a revisioni parziali del diritto della protezione degli animali, segnatamente dell'OPAn. Fanno eccezione gli allegati dell'OPAn dedicati alla detenzione degli animali selvatici. Essi devono essere adeguati agli ultimi risultati della ricerca scientifica. Questa revisione, di competenza del Consiglio federale, concerne i giardini zoologici, i parchi di animali selvatici e detentori privati di animali selvatici. Occorrerà pure fare un'eccezione per quanto concerne la procedura d'esame e d'autorizzazione dei sistemi e impianti di stabulazione per i quali si dovrà instaurare una procedura più flessibile. Questi lavori non recheranno pregiudizio alla revisione della legge.

È stata esaminata la possibilità di accontentarsi di una revisione puntuale della legge per trasporre le raccomandazioni principali della CdG-CS e del gruppo di lavoro Langenberger. È risultato che il carattere fondamentale della legge non permette nella misura auspicata un ampliamento per mezzo di nuovi strumenti di esecuzione; la legge attuale è essenzialmente basata sulla massima seguente: «obiettivo - esigenza minima - controllo - sanzione». Ne consegue che «il diritto svizzero sulla protezione degli animali è concepito in Svizzera come una serie di misure di polizia»<sup>47</sup>. Le disposizioni della legge che non seguono questo schema sono un'eccezione. Lo scopo del progetto di revisione è di rinunciare a questa impostazione.

<sup>46</sup> Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente i pagamenti diretti nell'agricoltura (OPD; RS 910.13).

<sup>47</sup> Rapporto della CdG-CS, pag. 8.

## 521      **Disciplinamento di livello appropriato**

I principi materiali della legislazione sulla protezione degli animali non sono iscritti nella Costituzione federale. Quest'ultima contiene nell'articolo 25<sup>bis</sup> 48 una disposizione che disciplina semplicemente la competenza della Confederazione di emanare prescrizioni in determinati campi, mentre i Cantoni sono incaricati dell'esecuzione. La disposizione costituzionale non enuncia obiettivi qualitativi.

Obiettivi qualitativi figurano per contro nell'articolo 2 LPDA. Questa disposizione contiene tutti gli obiettivi e i principi che sono affinati negli articoli seguenti. Numerose rivendicazioni espresse in questi ultimi anni dalle organizzazioni di protezione degli animali si basano su questo articolo. Esso non è tuttavia direttamente applicabile ma deve essere trasposto in una serie di istruzioni sul *modus operandi*. Soltanto il mancato rispetto di queste istruzioni può essere oggetto di sanzioni. Come abbiamo esposto sopra, la legge contiene un gran numero di siffatte istruzioni, dall'obbligo dell'autorizzazione fino all'attribuzione di competenze al Consiglio federale, passando per una serie di divieti. Le disposizioni sono molto dettagliate. Ci si può domandare se spetti veramente al Parlamento vietare di amputare gli artigli ai gatti (art. 22 cpv. 2 lett. g LPDA) e prescrivere che «gli animali devono essere accuratamente assuefatti alle condizioni sperimentali e assistiti con perizia prima, durante e dopo l'esperimento» o se il disciplinamento di dettaglio di questo genere non sia piuttosto il compito del Governo, anzi dell'ufficio specializzato.

La revisione della LPDA è intesa a introdurre un disciplinamento di livello appropriato. Di massima, la legge deve disciplinare soltanto i tratti fondamentali della protezione degli animali e contenere le attribuzioni di competenza per le quali essa deve fornire una base. La legge diviene così lo specchio dell'atteggiamento etico dell'uomo nei confronti dell'animale. Non si tratta di una novità. Già nel suo messaggio del 9 febbraio 1977 concernente una legge sulla protezione degli animali<sup>49</sup> il Consiglio federale aveva scritto: «la legge federale deve unicamente disciplinare gli elementi di base della protezione degli animali lasciando i particolari alle prescrizioni d'esecuzione.»

Il Consiglio federale deve essere incaricato della trasposizione di questi elementi di base. Il compito di elaborare esigenze minime (o di conservarle) deve essere delegato al Dipartimento.

La ripartizione delle competenze nell'esecuzione non può essere modificata. Si prevede di continuare ad affidare l'esecuzione ai Cantoni, come vuole il mandato costituzionale. Una novità è che si intende autorizzare la Confederazione e i Cantoni a coinvolgere nell'esecuzione altri organi statali e non statali.

48 Il tenore dell'articolo è il seguente:

<sup>41</sup> La legislazione sulla protezione degli animali è di competenza della Confederazione.

<sup>2</sup> La legislazione federale emana segnatamente prescrizioni su:

- a. la custodia e la cura degli animali;
- b. l'impiego e il commercio di animali;
- c. il trasporto di animali;
- d. gli interventi e gli esperimenti su animali vivi;
- e. la macellazione e altri modi di uccisione degli animali;
- f. l'importazione di animali e di prodotti animali.

<sup>3</sup> L'esecuzione delle prescrizioni federali incombe ai Cantoni, in quanto la legge non la riserva alla Confederazione.»

49 FF 1977 I 997

## **522 Nuovi strumenti legislativi**

### **522.1 In generale**

Al momento dell'elaborazione della legge attuale, erano in discussione, per attuare i compiti di sovranità, soltanto misure coercitive come il divieto di detenere animali, l'esecuzione da parte dell'autorità e il procedimento penale. Nel frattempo, sono stati sviluppati nuovi strumenti che hanno già dato buoni risultati in parecchi atti legislativi a livello federale e cantonale. Questi strumenti permettono di rafforzare la responsabilità personale dei soggetti di diritto (dei detentori di animali in particolare) e di far partecipare ai compiti di esecuzione le organizzazioni che dispongono del sapere tecnico richiesto.

Questi strumenti si suddividono in due gruppi: l'informazione, la formazione e la motivazione da una parte; il mandato di prestazioni e la definizione concertata di obiettivi dall'altra.

### **522.2 Informazione, formazione e motivazione**

Da una parte, si tratta di rafforzare gli strumenti dell'informazione, della formazione e della motivazione. Come abbiamo già indicato, l'idea che uno sviluppo dell'informazione faciliti l'esecuzione non è nuova. L'Ufficio federale di veterinaria ha pubblicato già nel 1991 un manuale sulla protezione degli animali. L'idea di base è che un più vasto sapere nel campo della protezione degli animali occasionerebbe una pressione sociale per una detenzione adeguata. Tuttavia l'attuazione finora è fallita per mancanza di risorse. Vi si potrebbe ovviare con un pertinente mandato legale.

Non spetterà soltanto alle autorità federali rafforzare l'informazione. Vi sono organi meglio adeguati per trasmettere sapere alla popolazione, in particolare ai detentori d'animali. Le scuole di agricoltura potrebbero essere tenute a integrare nel loro programma questioni di protezione degli animali; occorrerebbe anche convincere le organizzazioni di detentori di animali a offrire ai loro membri una formazione speciale in materia di protezione degli animali.

La messa in pratica delle informazioni così acquisite può essere accelerata con incentivi supplementari. Tra essi, conviene accordare un'importanza particolare alla pressione della società. Con il loro comportamento, i consumatori contribuiscono a fissare il livello della protezione degli animali nelle aziende di detenzione di animali da reddito. L'articolo 70 della legge sull'agricoltura subordina la concessione dei pagamenti diretti alla prova che le prestazioni ecologiche richieste siano fornite; dette prestazioni comprendono tra l'altro la detenzione adeguata degli animali. L'incentivo finanziario, combinato con la pressione del mercato, è senza dubbio la motivazione più forte per far rispettare le prescrizioni in materia di protezione degli animali.

### **522.3 Mandato di prestazioni e definizione concertata di obiettivi**

Secondo l'articolo 25<sup>bis</sup> capoverso 3 della Costituzione federale, soltanto i Cantoni e la Confederazione possono essere abilitati all'esecuzione. All'epoca in cui l'articolo costituzionale fu formulato, non entravano in considerazione organi non statali.

I due strumenti – *mandato di prestazioni e definizione concertata di obiettivi* – sono iscritti nella legislazione svizzera soltanto da poco tempo<sup>50</sup>. Permettono di conseguire gli obiettivi voluti dallo Stato ricorrendo a organi non soltanto statali. La protezione degli animali offre l'esempio di un campo in cui la realizzazione di obiettivi statali può essere ottenuta esclusivamente da privati. Pertanto lo Stato, oltre a determinare gli obiettivi, assume soprattutto funzioni di controllo.

È tuttavia incontestato e d'altronde prescritto dall'articolo costituzionale che i veri e propri compiti di sovranità debbano essere assunti dalla Confederazione e dai Cantoni. Tra questi compiti vi è anzitutto l'elaborazione di norme legali (obiettivi), ma anche il comminare sanzioni ai detentori di animali che non rispettano queste norme. Tra queste due attività si situano i controlli. Non vi sono ragioni imperative per riservare esclusivamente agli organi statali l'esecuzione dei controlli. Un rapporto di un gruppo di lavoro «Protezione degli animali e prestazioni ecologiche», elaborato a destinazione dei direttori cantonali dell'agricoltura, prevede d'altronde che organizzazioni di diritto privato possano effettuare controlli.

La detenzione di animali nel settore agricolo è un campo già ampiamente strutturato. Le organizzazioni agricole dispongono di un vasto sapere specializzato e di strutture che possono essere utilizzate per gli obiettivi della protezione degli animali, segnatamente per quanto concerne l'informazione e la formazione. Esse beneficiano d'altronde di un alto grado di accettazione presso i detentori di animali. Anche in altri campi appare attualmente che organizzazioni specializzate, ampiamente sostenute, sono in grado di assumere compiti di cui si incaricavano finora gli organi statali. Si pensi in merito alle grandi organizzazioni di protezione degli animali che già attualmente contribuiscono in maniera determinante alla diffusione dei principi della protezione degli animali.

Sarebbe possibile concludere con organizzazioni di questo tipo accordi di prestazioni che le obbligherebbero ad attuare in determinati campi le prescrizioni legislative della protezione degli animali.

La delega dei compiti di controllo a organismi privati implicherebbe per questi ultimi una procedura di riconoscimento, come quella cui devono sottoporsi per esempio i laboratori diagnostici. Mandatari così accreditati non sono liberi di scegliere i loro mezzi; per esempio non sono abilitati a comminare sanzioni. Prima di trasporre questa idea nella legge e nell'ordinanza converrà determinare l'estensione e i limiti delle attività svolte dalle organizzazioni di diritto privato nell'esecuzione del diritto della protezione degli animali.

La definizione concertata di obiettivi amplia il mandato ai Cantoni di eseguire la legge, mandato restato finora unilaterale. Come si sa, gli strumenti dell'alta vigilanza non hanno permesso d'ottenere finora un'esecuzione completa e uniforme del diritto della protezione degli animali. Ciò si spiega in parte per il fatto che alcuni organi cantonali d'esecuzione hanno fissato finora priorità diverse da quelle delle autorità federali, in parte perché le risorse a questo scopo mancavano. La definizione concertata di obiettivi obbliga i Governi cantonali a conseguire determinati obiettivi parziali della legge sulla protezione degli animali in un dato lasso di tempo. Questo presuppone che mettano a disposizione i mezzi necessari e che informino regolarmente il loro partner, dunque il Consiglio federale, dello stato dell'esecuzione.

<sup>50</sup> Cfr. art. 180 Lagr.

La definizione concertata degli obiettivi non è fondamentalemente nuova; permette però di focalizzare l'attenzione sulla problematica della protezione degli animali e di mettere l'accento laddove si constati un deficit nell'esecuzione. Il Consiglio federale esaminerà in che misura questo strumento possa essere utilizzato in modo selettivo per conseguire gli obiettivi della protezione degli animali.

## 53 Attuazione

Come si sa, la legge sulla protezione degli animali non ha interamente conseguito i suoi obiettivi, anche se la sorte degli animali del nostro Paese è stata sensibilmente migliorata. Teoricamente, ci si potrebbe adoperare per migliorare l'applicazione con adeguamenti puntuali e un'intensificazione degli sforzi d'esecuzione. Ma le misure proposte dalla CdG implicano modifiche importanti del diritto della protezione degli animali che non potranno essere ottenute con una piccola revisione della legge e dell'ordinanza.

Pertanto il Consiglio federale ha incaricato il DFE di preparare una revisione di una certa importanza della legge sulla protezione degli animali. Questa revisione dovrà basarsi sui principi che sono stati esposti e riferirsi agli strumenti legislativi menzionati. Occorrerà tener conto, nella misura del possibile, del rapporto d'ispezione della CdG e dei preziosi suggerimenti del gruppo di lavoro Langenberger. I compiti della Confederazione in materia di protezione degli animali dovranno essere ripensati nel quadro dei principi costituzionali.

Il Consiglio federale è consapevole che qualsiasi modifica del contenuto essenziale del diritto della protezione degli animali può suscitare vive controversie nel pubblico. Al momento della sua adozione, la legge era già stata combattuta da un referendum lanciato dagli oppositori della sperimentazione animale<sup>51</sup>. Da allora, tre iniziative popolari hanno tentato di modificare le disposizioni costituzionali in materia di sperimentazione animale. Esse sono state tutte respinte<sup>52</sup>.

Occorre sottolineare che la rielaborazione della legge sulla protezione degli animali non deve comportare e non porterà una riduzione del livello della protezione degli animali in Svizzera. D'altronde, non è quasi pensabile di alzare a breve termine l'attuale livello di protezione – segnatamente nel campo della detenzione degli animali da reddito – poiché l'agricoltura svizzera applica già provvedimenti buoni e sensati, nel paragone internazionale. Questo atteggiamento è stato confermato dalla risposta del Consiglio federale alla mozione 99.3122 che è stata trasformata in postulato.

Occorrerà rinunciare a revisioni parziali della legge e dell'ordinanza fino all'elaborazione del messaggio. Vi saranno due eccezioni: la modifica delle dimensioni minime per la detenzione di animali selvatici nell'allegato 2 dell'OPAn da una parte

<sup>51</sup> La legge è stata adottata in votazione popolare il 3 dicembre 1978 con 1 339 252 sì contro 300 045 no (FF **1979** I 193).

<sup>52</sup> L'iniziativa popolare «contro la vivisezione» è stata respinta il 1° dicembre 1985 con 1 099 122 no contro 459 358 sì (FF **1986** I 569); l'iniziativa popolare «per la limitazione drastica e graduale degli esperimenti sugli animali (Via gli esperimenti sugli animali!)» è stata respinta il 16 febbraio 1992 con 1 117 236 no contro 864 898 sì (FF **1992** III 664); l'iniziativa popolare «per l'abolizione della sperimentazione sugli animali» è stata respinta il 7 marzo 1993 con 1 651 333 no contro 634 758 sì (FF **1993** I 1286).

e la modifica della procedura d'esame e d'autorizzazione dei sistemi e degli impianti di stabulazione, dall'altra.

Se la CdG approva il presente rapporto, i lavori di revisione della legge potranno essere continuati. Si può prevedere che il progetto verrà messo in consultazione nel corso dell'anno prossimo.

8 settembre 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss

Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

1606