

01.028

**Messaggio
concernente le iniziative popolari «per un migliore
statuto giuridico degli animali (Iniziativa per gli animali)»
e «Gli animali non sono cose!»**

del 25 aprile 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio, vi sottoponiamo le iniziative popolari «per un migliore statuto giuridico degli animali (Iniziativa per gli animali)» e «Gli animali non sono cose!». Vi proponiamo di sottoporle al voto del popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerle. I relativi disegni di decreti federali sono allegati.

Se, a seguito delle deliberazioni sull'iniziativa parlamentare 99.467 «Gli animali nell'ordinamento giuridico svizzero» (Marty Dick), doveste decidere di opporre alle due iniziative popolari un controprogetto indiretto a livello legislativo che risponda agli obiettivi essenziali di tali iniziative,osterremmo questa decisione.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

25 aprile 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Alla fine del 1999, il Consiglio nazionale ha deciso di non entrare in materia su una revisione che intendeva modificare la legislazione federale in modo tale che gli animali non fossero più considerati cose nel senso giuridico del termine. La revisione legislativa proposta si basava su due iniziative parlamentari: 92.437, «L'animale, essere vivente» (Loeb) e 93.459, «Animali vertebrati. Disposizioni particolari» (Sandoz). Successivamente, sono riuscite due iniziative popolari, che intendono introdurre a livello costituzionale norme che perseguono lo stesso obiettivo della revisione legislativa respinta dal Consiglio nazionale. La prima, intitolata «per un migliore statuto giuridico degli animali (Iniziativa per gli animali)», è stata depositata il 17 agosto 2000 e la seconda («Gli animali non sono cose!») il 16 novembre 2000. Un altro testo persegue lo stesso obiettivo: l'iniziativa parlamentare 99.467 «Gli animali nell'ordinamento giuridico svizzero» (Marty Dick), a cui il Consiglio degli Stati ha deciso di dar seguito e che è attualmente esaminata dalla Commissione degli affari giuridici di tale Consiglio.

Le due iniziative popolari summenzionate intendono sancire nella Costituzione il principio secondo cui gli animali non sono cose nel senso giuridico del termine e incaricare il legislatore di procedere alle modifiche del diritto che l'applicazione di questo principio implica. Inoltre, l'iniziativa popolare «Gli animali non sono cose!» intende incaricare il legislatore di provvedere affinché gli animali possano essere rappresentati d'ufficio da patrocinatori adeguati. Le due iniziative perseguono quindi essenzialmente i due obiettivi seguenti:

- tener meglio conto delle specificità degli animali in quanto esseri viventi, modificando le disposizioni legislative che conferiscono loro lo statuto di cose secondo il diritto civile;
- in caso di applicazione di disposizioni di protezione, conferire loro una posizione più favorevole sul piano procedurale.

Il Consiglio federale propone alle Camere federali di raccomandare al popolo e ai Cantoni di respingere le due iniziative. Ha già chiaramente dichiarato di essere favorevole a una modifica dello statuto degli animali in modo tale che essi non siano più considerati cose dal profilo giuridico e che si tenga meglio conto delle loro specificità di esseri viventi, in particolare nell'ambito del diritto civile e del diritto penale. In questo senso, il Consiglio federale sottoscrive gli obiettivi fondamentali delle due iniziative. Ritiene tuttavia che questi obiettivi non debbano essere realizzati mediante una disposizione costituzionale ma debbano essere attuati mediante l'adozione di una regolamentazione a livello legislativo. Questo vale in particolare per la regolamentazione che si dovrà eventualmente adottare in materia di diritto procedurale.

Nella misura in cui, a seguito delle deliberazioni sull'iniziativa parlamentare Marty, le Camere federali decidessero di opporre alle due iniziative popolari un contro-progetto indiretto a livello legislativo che risponda agli obiettivi essenziali delle due iniziative, il Consiglio federale sosterebbe questo modo di procedere.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Iniziative parlamentari Loeb e Sandoz

Il 24 agosto 1992, il consigliere nazionale Loeb ha depositato un'iniziativa parlamentare generica dal titolo «L'animale, essere vivente» (92.437; qui di seguito «iniziativa parlamentare Loeb») la quale chiedeva che gli animali non fossero più considerati cose nella legislazione federale. Il 16 dicembre 1993, Suzette Sandoz, allora consigliera nazionale, ha depositato a sua volta un'iniziativa parlamentare dal titolo «Animali vertebrati. Disposizioni particolari» (93.459; qui di seguito «iniziativa parlamentare Sandoz»), anch'essa formulata come proposta generica. Chiedeva che il Codice civile¹ (CC) sancisse la qualità particolare dei vertebrati in quanto esseri viventi. Il 17 dicembre 1993 (iniziativa Loeb) e il 16 dicembre 1994 (iniziativa Sandoz), il Consiglio nazionale ha deciso di dar seguito a queste due iniziative parlamentari. In seguito a questa decisione, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha elaborato un progetto di revisione del CC, del Codice delle obbligazioni (CO)², del Codice penale (CP)³ e della legge sulla esecuzione e sul fallimento (LEF)⁴. Questa revisione intendeva sancire nel diritto svizzero il principio secondo cui gli animali sono esseri viventi dotati di sensibilità. Essa prevedeva tuttavia anche che, in assenza di regolamentazione speciale, le disposizioni corrispondenti dei diritti reali fossero applicate agli animali (rapporto della Commissione del 18 maggio 1999⁵). In occasione della consultazione svolta nel 1998, la regolamentazione proposta ha riscontrato un'eco ampiamente favorevole. In un parere del 20 settembre 1999⁶, il nostro Consiglio ha peraltro sottoscritto di principio la regolamentazione proposta; abbiamo tuttavia proposto alcune correzioni di dettaglio nel settore del diritto della proprietà e in materia di risarcimento dei danni. Il 13 dicembre 1999, il Consiglio nazionale ha deciso, contro il parere della sua Commissione degli affari giuridici, di non entrare in materia sulle riforme proposte, decisione che è stata confermata il 16 dicembre 1999, in occasione di una votazione su una proposta di ritornare su queste riforme⁷.

1.2 Conseguenze della decisione di non entrare in materia sulle iniziative parlamentari Loeb e Sandoz

La decisione del Consiglio nazionale ha suscitato reazioni a diversi livelli. In primo luogo, il 22 dicembre 1999 il consigliere agli Stati Dick Marty ha depositato sullo stesso tema un'iniziativa parlamentare sotto forma di progetto elaborato dal titolo «Gli animali e l'ordinamento giuridico svizzero» (qui di seguito «iniziativa parla-

1 RS 210
2 RS 220
3 RS 311.0
4 RS 281.1
5 FF 1999 7722
6 FF 1999 8453
7 Boll. Uff. 1999 CN 2492 e 2540

mentare Marty»); il 16 novembre 2000, il Consiglio degli Stati, seguendo la proposta della sua Commissione degli affari giuridici, ha deciso di dar seguito all'iniziativa⁸; il progetto di legge corrispondente è in fase di esame da parte della Commissione in questione.

Nel corso del 2000, sono state d'altro lato depositate le due iniziative popolari oggetto del presente messaggio. Secondo l'articolo 28 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli⁹ (LRC), se alla Cancelleria federale sono state presentate più iniziative sulla stessa materia costituzionale, l'iniziativa presentata per prima è per prima trattata e sottoposta alla votazione popolare. Ciò nonostante, per motivi di coerenza e di razionalità, abbiamo deciso di trattare le due iniziative popolari nello stesso messaggio, sottoponendo al Parlamento due disegni di decreto federale distinti, conformemente all'articolo 28 capoverso 1 LRC.

2 Iniziativa popolare «per un migliore statuto giuridico degli animali (Iniziativa per gli animali)»

2.1 Considerazioni formali

2.1.1 Testo dell'iniziativa

Formulata come progetto elaborato, l'iniziativa popolare «per un migliore statuto giuridico degli animali (Iniziativa per gli animali)» è stata depositata il 17 agosto 2000 alla Cancelleria federale, corredata di 140 708 firme valide. L'iniziativa ha il tenore seguente:

La Costituzione federale del 18 aprile 1999 è modificata come segue:

Art. 79a (nuovo) Statuto giuridico degli animali

¹ Gli animali non sono cose, ma esseri viventi dotati di sensibilità.

² La Confederazione definisce il loro statuto giuridico, in particolare nel diritto civile, penale ed amministrativo.

2.1.2 Riuscita

Con decisione del 25 settembre 2000, la Cancelleria federale ha constatato che l'iniziativa popolare «per un migliore statuto giuridico degli animali (Iniziativa per gli animali)» è formalmente riuscita¹⁰.

⁸ Boll. Uff. 2000 CS 532

⁹ RS 171.11

¹⁰ FF 2000 4359

2.1.3 Scadenze

Conformemente all'articolo 29 capoverso 1 LRC, il nostro messaggio concernente l'iniziativa popolare deve essere presentato all'Assemblea federale entro il 18 agosto 2001.

2.2 Validità

2.2.1 Unità formale

Secondo l'articolo 139 capoversi 2 e 3 Cost., un'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione federale può essere presentata come proposta generica o progetto elaborato. Le forme ibride non sono autorizzate. L'iniziativa «per gli animali» è stata formulata totalmente come progetto elaborato. Rispetta quindi il principio dell'unità formale.

2.2.2 Unità materiale

Il principio dell'unità materiale secondo l'articolo 139 capoverso 3 e 194 capoverso 2 Cost. intende garantire che il testo dell'iniziativa sul quale il sovrano sarà chiamato a votare non concerna più punti che non abbiano alcuna relazione oggettiva tra di loro. Si intende garantire che il processo di libera formazione dell'opinione degli elettori non sia falsato.

L'iniziativa «per gli animali» ha come unico tema lo statuto degli animali nel diritto svizzero. Intende adeguare quest'ultimo in modo che gli animali non siano più considerati «cose» nel senso giuridico del termine. L'iniziativa rispetta quindi il principio dell'unità materiale.

2.2.3 Compatibilità con il diritto internazionale

Gli articoli 139 capoverso 3 e 194 capoverso 2 Cost. stabiliscono che le iniziative popolari per la revisione parziale della Costituzione federale devono rispettare le disposizioni cogenti del diritto internazionale. Intendendo conferire agli animali uno statuto giuridico speciale, l'iniziativa mira a riformare un aspetto particolare dei diritti reali e ad adeguare di conseguenza gli altri settori del diritto. Non viola quindi in alcun modo le disposizioni cogenti del diritto internazionale.

2.2.4 Attuabilità

Anche se la Costituzione federale non lo prevede espressamente, secondo una prassi vigente da molti anni, occorre esaminare se le iniziative popolari sono realizzabili

concretamente¹¹. A questo proposito, il testo dell'iniziativa «per gli animali» non suscita alcuna riserva, dal momento che le revisioni legislative che richiede possono essere attuate senza difficoltà.

3 Iniziativa popolare «Gli animali non sono cose!»

3.1 Considerazioni formali

3.1.1 Testo dell'iniziativa

Formulata come progetto elaborato, l'iniziativa popolare «Gli animali non sono cose!» è stata depositata il 16 novembre 2000 alla Cancelleria federale, corredata di 108 526 firme valide. L'iniziativa ha il tenore seguente:

La Costituzione federale del 18 aprile 1999 è modificata come segue:

Art. 79a (nuovo)

¹ Gli animali sono esseri viventi, con dignità, percezioni e sensibilità al dolore di cui l'essere umano deve tenere conto.

² Il legislatore federale definisce i diritti speciali che spettano agli animali e istituisce a loro tutela adeguati patrocinatori.

3.1.2 Riuscita

Con decisione del 21 dicembre 2000, la Cancelleria federale ha constatato che l'iniziativa popolare «Gli animali non sono cose!» è formalmente riuscita¹².

3.1.3 Scadenze

Conformemente all'articolo 29 capoverso 1 LRC, il nostro messaggio concernente l'iniziativa popolare deve essere presentato all'Assemblea federale entro il 17 novembre 2001.

3.2 Validità

3.2.1 Unità formale

L'iniziativa «Gli animali non sono cose!» è stata formulata totalmente come progetto elaborato. Rispetta quindi il principio dell'unità formale.

¹¹ Cfr in particolare FF **1998** 184 e i riferimenti ivi citati.

¹² FF **2001** 2

3.2.2 Unità materiale

L'iniziativa «Gli animali non sono cose!» ha come unico tema lo statuto degli animali nel diritto svizzero. Intende adeguare quest'ultimo in modo che gli animali non siano più considerati «cose» nel senso giuridico del termine. L'iniziativa rispetta quindi il principio dell'unità materiale.

3.2.3 Compatibilità con il diritto internazionale

Intendendo conferire agli animali uno statuto giuridico particolare, l'iniziativa mira a riformare un aspetto particolare dei diritti reali e ad adeguare di conseguenza gli altri settori del diritto. Non viola quindi in alcun modo le disposizioni cogenti del diritto internazionale.

3.2.4 Attuabilità

A questo proposito, il testo dell'iniziativa «Gli animali non sono cose!» non suscita alcuna riserva, dal momento che le revisioni legislative che richiede possono essere attuate senza difficoltà.

4 Situazione giuridica nei settori interessati dalle due iniziative

4.1 Nell'ottica costituzionale

L'attuale articolo 122 capoverso 1 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza generale di legiferare in materia di diritto civile. Questa competenza si estende anche al settore dei diritti reali che, da un lato, definiscono la nozione di «cosa» e d'altro lato disciplinano le relazioni giuridiche dei soggetti di diritto con le cose. I diritti reali non hanno implicazioni solo nel settore del diritto civile vero e proprio e del diritto pubblico complementare, vale a dire del necessario diritto in materia di organizzazione e di esecuzione¹³, ma hanno anche ripercussioni dirette nel diritto penale (ad es. in caso di reati contro il patrimonio), nel diritto procedurale e nei settori del diritto amministrativo che fanno riferimento alle nozioni e agli effetti giuridici dei diritti reali. I diritti reali hanno un nesso con la garanzia della proprietà sancita dall'articolo 26 Cost., nel senso che questa disposizione erige la proprietà al grado d'istituzione e ne protegge il valore prevedendo un'indennità in caso di sua restrizione¹⁴. Ciò nonostante, in virtù in particolare dell'articolo 122 capoverso 1 Cost., spetta al legislatore definire il modo in cui questa istituzione deve essere organizzata concretamente e circoscrivere quanto rientra nella proprietà¹⁵.

¹³ Cfr. Blaise Knapp, in Commentario Cost., art. 64 n. 36 segg.

¹⁴ FF 1997 I 161

¹⁵ Cfr. Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3^a ed., Berna 1999, p. 596 segg. e i riferimenti ivi citati.

4.2 Nell'ottica legislativa

4.2.1 Assoggettamento ai diritti reali

Secondo il diritto civile in vigore, gli animali sono considerati cose e non soggetti di diritto. Possono essere acquistati come proprietà e sono considerati, se del caso, come valore patrimoniale. Tenuto conto di questo statuto, tutte le disposizioni dell'ordinamento giuridico che fanno riferimento o si fondano sulla nozione di proprietà nel senso dei diritti reali valgono anche per gli animali. In tal modo, gli animali acquistati a titolo di proprietà sono considerati, dal profilo fiscale, come elementi della sostanza; il furto degli animali e i danni causati loro rientrano nel diritto penale; infine i loro proprietari possono essere chiamati a rispondere dei danni provocati dagli animali stessi ecc.

4.2.2 Norme di protezione del diritto pubblico

Le numerose norme di protezione esistenti nel diritto pubblico, che limitano la libertà di disporre del proprietario, testimoniano a sufficienza che il regime giuridico attuale non considera gli animali come semplici oggetti inanimati. Il principale testo a questo proposito è la legge federale del 9 marzo 1978¹⁶ sulla protezione degli animali (LPDA), che intende garantire la protezione e il benessere degli animali vertebrati e fa riferimento all'animale in quanto essere vivente (cfr. art. 1 e 2 LPDA). La revisione in corso della LPDA intende apportare una serie di innovazioni alle norme di protezione degli animali sottoposti alla legge. Essa non ha tuttavia alcuna incidenza sulla riforma dello statuto degli animali nel diritto civile. Gli animali selvatici sono invece protetti da norme che figurano nella legge federale del 1° luglio 1966¹⁷ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN), nella legge federale del 20 giugno 1986¹⁸ sulla caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici e nella legge federale del 21 giugno 1991¹⁹ sulla pesca. Queste norme disciplinano diversi aspetti della protezione delle specie e i problemi relativi agli acquisti di animali selvatici. Si trovano inoltre altre norme nella legge federale del 1° luglio 1966²⁰ sulle epizootie, che intende in primo luogo proteggere l'animale in quanto bene economico. Tutte queste regolamentazioni mostrano che lo statuto dell'animale nell'ambito del diritto civile e del diritto della proprietà non influisce in maniera decisiva sull'estensione e l'applicabilità delle norme di protezione, ma riflettono la posizione che il diritto svizzero riserva agli animali.

4.3 Diritto comparato

4.3.1 Rapporto con il diritto europeo

Il diritto europeo (con il quale intendiamo anche il diritto dell'Unione europea) non contiene alcuna disposizione sulla protezione degli animali nei rapporti di diritto

¹⁶ RS 455

¹⁷ RS 451

¹⁸ RS 922.0

¹⁹ RS 923.0

²⁰ RS 916.40

privato. Garantisce invece la protezione diretta degli animali (ad es. la Convenzione europea del 13 novembre 1987²¹ per la protezione degli animali da compagnia, in particolare gli art. 6 e 8, la Convenzione europea del 13 dicembre 1968²² sulla protezione degli animali nel trasporto internazionale, la Convenzione europea del 10 marzo 1976²³ sulla protezione degli animali negli allevamenti, la Convenzione europea del 18 marzo 1986²⁴ sulla protezione degli animali vertebrati usati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici e la Convenzione europea del 10 maggio 1979²⁵ sulla protezione degli animali da macello).

4.3.2 Stato della legislazione in alcuni Paesi europei

La Svizzera è apparentemente l'unico Stato dell'Europa occidentale ad aver iscritto l'obiettivo della protezione degli animali nella sua Costituzione. Si osserva tuttavia che nove Länder germanici hanno inserito la protezione degli animali nelle loro costituzioni²⁶. Fatte salve queste eccezioni, nelle costituzioni degli Stati dell'Europa occidentale non si trova alcuna norma che riguarda lo statuto degli animali nel diritto privato²⁷.

A livello legislativo, il diritto privato degli Stati europei considera, in generale, gli animali come cose mobili²⁸. La Germania e l'Austria fanno tuttavia eccezione.

Il Codice civile della *Repubblica federale di Germania* (BGB) stabilisce che gli animali non sono cose²⁹. Ciò nonostante, dal momento che le prescrizioni applicabili alle cose continuano a valere anche per gli animali, questa disposizione non ha avuto sinora alcuna ripercussione sulla giurisprudenza³⁰. In compenso, le modifiche del diritto in materia di risarcimento dei danni e di esecuzione forzata³¹ che hanno accompagnato la nascita dell'articolo 90a BGB e che riguardano lo statuto degli animali nei settori in questione hanno avuto maggiori conseguenze sulla giurisprudenza.

Il Codice civile *austriaco* (ABGB) contiene una regolamentazione simile a quella del Codice civile germanico³², ma anche in questo Paese sembra che questa regolamentazione non abbia ancora avuto alcuna ripercussione diretta sulla giurisprudenza³³.

21 RS 0.456

22 RS 0.452

23 RS 0.454

24 RS 0.457

25 RS 0.458

26 Parere dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) del 12 febbraio 2001, n.1.1., 2.2., 3.1., 4.1.,5, 6., 7.1., 8.1. (parere 00-142; non pubblicato).

27 Parere ISDC (nota 26).

28 Parere ISDC (nota 26).

29 Il § 90a BGB ha il seguente tenore: «Gli animali non sono cose; sono protetti da leggi speciali. Le disposizioni concernenti le cose sono loro applicabili, salvo regolamentazione contraria» (traduzione).

30 Parere ISDC (nota 26), n. 1.2, e i riferimenti ivi citati.

31 Parere ISDC (nota 23), p. 4.

32 Il § 285a ABGB ha il seguente tenore: «Gli animali non sono cose; sono protetti da leggi speciali. Le disposizioni concernenti le cose si applicano agli animali solo nella misura in cui non esista una regolamentazione contraria» (traduzione).

33 Parere ISDC (nota 26), n. 2.3 e i riferimenti ivi citati.

Anche il diritto *francese* conferisce agli animali uno statuto differenziato: mentre la legislazione relativa alla protezione degli animali li definisce come «esseri sensibili», l'articolo 528 del Codice civile li considera come «cose mobili»³⁴.

5 Valutazione del contenuto delle due iniziative

5.1 Interpretazione del testo

Per interpretare un'iniziativa popolare, occorre partire dal suo testo e non dalla volontà soggettiva manifestata dagli autori. Gli argomenti sviluppati a sostegno dell'iniziativa e i pareri espressi dagli autori possono tuttavia essere presi in considerazione. Allo stesso modo, anche le circostanze che hanno portato a lanciare l'iniziativa possono svolgere un ruolo nell'interpretazione del testo dell'iniziativa. L'interpretazione di questo testo avviene peraltro secondo i metodi d'interpretazione tradizionali.

5.2 Obiettivi delle due iniziative popolari

5.2.1 Obiettivi comuni

Le due iniziative intendono incaricare il legislatore di modificare lo statuto che il diritto civile conferisce attualmente agli animali. I loro autori ritengono in effetti che il fatto che gli animali siano considerati cose nel senso giuridico del termine non corrisponda né alla loro realtà di essere viventi sensibili al dolore né alla dottrina giuridica attuale. Sottolineano che dal momento che gli animali sono esseri viventi dotati di sensibilità ed elementi della creazione così come dell'ambiente naturale e culturale dell'uomo d'oggi, sul piano giuridico dovrebbero avere uno statuto diverso da quello degli altri oggetti sottoposti ai diritti reali. A questo proposito, l'obiettivo perseguito dalle due iniziative coincide con gli argomenti sviluppati nel rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale concernente le iniziative parlamentari Loeb e Sandoz³⁵ e nel parere corrispondente del nostro Consiglio³⁶ così come con la giurisprudenza del Tribunale federale³⁷. Nessuna delle due iniziative definisce in modo preciso la nozione di animali, il che non sembra peraltro necessario dal momento che questa nozione fa parte della lingua comune ed è sufficientemente definita dalla zoologia; se necessario il legislatore può delimitare la nozione, ad esempio rispetto ai microrganismi. Anche se le nuove norme costituzionali previste definiranno di principio lo statuto nel diritto civile di tutti gli animali e in particolare anche degli animali selvatici, dovrebbero avere una rilevanza pratica solo per gli animali sui quali può essere fatto valere un diritto di proprietà in virtù delle disposizioni dei diritti reali attualmente in vigore. Si tratta degli animali che sono direttamente sottoposti alla libertà di disporre del loro padrone, ovvero principalmente degli animali domestici e degli animali da reddito. Riguardo all'obiettivo perseguito dalle due iniziative, non è menzionato espressamente che le norme costitu-

³⁴ Parere ISDC (nota 26), n. 3 e i riferimenti ivi citati.

³⁵ FF 1999 7722

³⁶ FF 1999 8453

³⁷ DTF 115 IV 254

zionali si applicano di principio solo agli animali vivi, mentre gli animali morti e le loro diverse parti continuano a essere considerati come cose nel senso giuridico del termine. Anche in questo caso, il legislatore può procedere alle delimitazioni eventualmente necessarie.

5.2.2 Particolarità dell'iniziativa «per gli animali»

Nel senso di una norma di definizione, il *capoverso 1* stabilisce che gli animali non sono «cose» ma «esseri viventi dotati di sensibilità». Introduce quindi nella Costituzione la nozione di «cosa» in quanto nozione giuridica dal contenuto indeterminato. Considerando in particolare la genesi dell'iniziativa parlamentare Loeb, si può tuttavia partire dall'idea che questa nozione corrisponda essenzialmente a quella valida attualmente nel diritto civile e nel diritto penale. Il testo dell'iniziativa esclude categoricamente che questa nozione possa applicarsi agli animali.

Il *capoverso 2* è una norma di competenza che dà mandato alla Confederazione di legiferare. Il suo testo tiene conto della situazione giuridica esposta in particolare nel numero 4.1 e si caratterizza per il fatto che la nozione di cosa nel senso del diritto civile serve attualmente da fondamento per diverse regolamentazioni di diritto penale e di diritto amministrativo. Il testo incarica il legislatore di definire lo statuto degli animali nei diversi settori del diritto, tenuto conto della nuova definizione introdotta nel *capoverso 1*. Dal momento che questo è l'unico vincolo da rispettare riguardo al contenuto, il legislatore dispone di una notevole discrezionalità nell'esecuzione del suo mandato.

5.2.3 Particolarità dell'iniziativa «Gli animali non sono cose!»

Il *capoverso 1* del testo dell'iniziativa adempie una doppia funzione. Analogamente all'iniziativa «per gli animali», li definisce in primo luogo come «esseri viventi» con «dignità, percezioni e sensibilità al dolore». Obbliga in seguito «l'essere umano» a tenere conto degli elementi che costituiscono questa definizione. Tale obbligo è rivolto sia all'individuo sia alla collettività, ma non è concepito come norma direttamente applicabile ai privati; si tratta invece di una disposizione di carattere programmatico come d'uso a livello costituzionale (cfr. p. es. l'art. 41 Cost. concernente gli obiettivi sociali). Contrariamente al titolo dell'iniziativa, il testo stesso non contiene riferimenti diretti alla nozione di cosa nel senso del diritto civile.

Il *capoverso 2* si rivolge al legislatore. Gli impartisce non solo il mandato generale di definire i «diritti speciali che spettano agli animali» ma gli impone l'obbligo relativamente concreto di istituire «adeguati patrocinatori» incaricati di tutelare gli animali. Questo *capoverso* instaurerebbe a livello costituzionale un altro vincolo materiale, dal momento che la futura legge dovrebbe prevedere che, al momento dell'applicazione delle principali norme di protezione degli animali, i loro interessi sarebbero tutelati d'ufficio da patrocinatori ad hoc.

5.3 Compatibilità delle due iniziative con il principio della gerarchia delle norme giuridiche

5.3.1 Occorre realizzare gli obiettivi di base mediante una norma costituzionale?

Sinora, il diritto civile, compresi i diritti reali, è stato realizzato essenzialmente a livello legislativo. L'articolo 122 capoverso 1 Cost. conferisce alla Confederazione un'ampia competenza legislativa in materia di diritto civile. Alcune condizioni materiali sono inoltre sancite dalla Costituzione sotto forma di diritti fondamentali: uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.), protezione dei fanciulli e degli adolescenti (art. 11 Cost.), protezione della sfera privata (art. 13 Cost.), libertà d'associazione (art. 23 Cost.) ecc. Per quanto concerne i diritti reali, le disposizioni costituzionali che svolgono un ruolo prioritario sono in particolare la garanzia della proprietà (art. 26 Cost.), la libertà economica (art. 27 Cost.) e le garanzie procedurali (art. 29 e 30 Cost.). È sicuramente possibile che, oltre ai diritti fondamentali appena menzionati, si disciplinino nella Costituzione, in modo puntuale, altri aspetti materiali relativi ai diritti reali. Ciò nonostante, questo modo di procedere sarebbe in contraddizione con il principio alla base della sistematica del diritto, secondo il quale gli obiettivi sanciti dalla Costituzione sono di livello per quanto possibile equivalente, perlomeno in ognuna delle materie disciplinate. Oltre agli aspetti appena menzionati concernenti i diritti fondamentali e il diritto procedurale, occorre osservare che da sempre la Costituzione federale non contiene norme materiali concernenti il diritto civile. Introducendo nella Costituzione il principio secondo cui gli animali non sono cose nel senso giuridico del termine, si darebbe un'importanza sproporzionata a un aspetto dei diritti reali rispetto alla rimanente materia giuridica. La Costituzione in vigore consente già ora al legislatore di attuare a livello di legge le riforme auspiccate dagli autori delle iniziative. Il nostro Consiglio ha peraltro sottoscritto il progetto di legge elaborato in seguito al deposito delle iniziative parlamentari Loeb e Sandoz e manterrà la sua posizione nel parere che sarà chiamato a esprimere a proposito dell'iniziativa parlamentare Marty. Il fatto che nel corso delle deliberazioni sulle iniziative parlamentari Loeb e Sandoz il Consiglio nazionale abbia rifiutato di entrare in materia sul progetto di legge in questione non è un motivo sufficiente per giustificare che le preoccupazioni degli autori dell'iniziativa, peraltro legittime, siano espresse mediante norme costituzionali, tanto più che, a seguito dell'accettazione dell'iniziativa parlamentare Marty, il Consiglio degli Stati sta elaborando un nuovo progetto di legge che risponderà dal profilo materiale agli obiettivi delle due iniziative. In quest'ottica, la concezione generale alla base delle due iniziative popolari non è coerente e contrasta con il principio della gerarchia delle norme costituzionali.

5.3.2 Occorre istituire i patrocinatori degli animali mediante una norma costituzionale?

L'opportunità di istituire «patrocinatori degli animali» è oggetto da tempo di discussioni. A differenza del «preposto ai problemi degli animali» (Tierbeauftragte) presente ad esempio nel diritto germanico³⁸, il «patrocinatore degli animali» deve tute-

³⁸ Cfr. § 8b della legge germanica sulla protezione degli animali (Tierschutzgesetz; Bundesgesetzblatt 1998 I p. 1105 segg.).

lare i loro interessi in virtù della qualità di parte che gli conferisce la legge. Il paragrafo 17 della legge zurighese del 2 giugno 1991³⁹ sulla protezione degli animali incarica ad esempio il Consiglio di Stato di designare, su proposta delle organizzazioni di protezione degli animali, un avvocato che abbia il mandato di difendere i diritti delle parti lese nell'ambito delle procedure penali aperte per violazione della legislazione sulla protezione degli animali. Il testo dell'iniziativa popolare «Gli animali non sono cose!» lascia giustamente al legislatore il compito di stabilire se i patrocinatori in questione dovrebbero intervenire solo nell'ambito delle procedure penali – analogamente a quanto prevede la legislazione zurighese – o se sarebbero abilitati a rappresentare gli interessi degli animali anche nel diritto civile e amministrativo. In compenso, il principio secondo cui gli animali hanno diritto ai patrocinatori deve essere stabilito a livello costituzionale.

Il diritto prevede diverse possibilità per rafforzare, mediante norme procedurali, la posizione della parte ritenuta più debole o incapace di agire autonomamente. Tra queste citiamo, oltre all'istituzione di un patrocinatore d'ufficio, il diritto di ricorso delle associazioni, con modalità diverse secondo i settori del diritto⁴⁰. Si tratta tuttavia di norme procedurali che, per la maggior parte, si trovano a livello di legge. In materia di diritto procedurale, la Costituzione si limita attualmente a fissare principi generali e a disciplinare questioni di competenza. Nell'ambito dei principi generali del diritto⁴¹ e del catalogo dei diritti fondamentali⁴² stabilisce ad esempio una serie di garanzie procedurali⁴³. Gli articoli 189 e 190 Cost. stabiliscono le competenze del Tribunale federale e incaricano il legislatore di definirle nei particolari. Queste disposizioni mostrano che la concezione alla base della Costituzione attuale rispetta il principio secondo cui le norme devono essere stabilite al livello opportuno. Questo principio sarebbe violato se si introducessero nella Costituzione disposizioni che disciplinano singole questioni procedurali. In questo senso, il testo dell'iniziativa popolare «Gli animali non sono cose!» contrasta con il principio summenzionato.

5.4 Ripercussioni di un'eventuale accettazione delle iniziative popolari

5.4.1 In generale

Il testo delle due iniziative popolari depositate non modifica la competenza della Confederazione di disciplinare le materie giuridiche in questione. Come testimoniano i progetti di atti legislativi elaborati in seguito al deposito delle diverse iniziative parlamentari, il diritto costituzionale vigente consentirebbe già alla Confederazione di stabilire lo statuto giuridico degli animali nel senso auspicato dagli autori dell'iniziativa. Le disposizioni costituzionali proposte sono tuttavia innovative nel senso

³⁹ LS 554.1 (OS 51 728/54 517).

⁴⁰ Per esempio, nel settore della protezione della natura e del paesaggio (art. 12 LPN), in quello della protezione dell'ambiente (art. 55 della legge federale sulla protezione dell'ambiente; RS 814.01) e in materia di protezione dei consumatori (art. 21 della legge federale sulla sorveglianza dei prezzi; RS 942.20)

⁴¹ Art. 5 cpv. 2 e 3 Cost. (principio di proporzionalità e azione secondo il principio della buona fede).

⁴² Art. 7 segg. Cost.

⁴³ P. es. negli art. 29 Cost. (garanzie procedurali generali), 30 Cost. (procedura giudiziaria), 31 Cost. (privazione della libertà) e infine 32 Cost. (procedura penale).

che intendono introdurre nella Costituzione alcune esigenze di dettaglio di cui il legislatore dovrà tener conto quando modificherà il diritto civile. In questo senso acquisterebbero senza dubbio una portata specifica, ma non sarebbero affatto compatibili con le esigenze poste dal principio della gerarchia delle norme giuridiche nel settore del diritto civile⁴⁴.

Il fatto di istituire una categoria speciale di oggetti di diritto a favore degli animali, distinta da quella delle cose, può creare difficoltà con la dottrina giuridica tradizionale perché, di conseguenza, sarà possibile ad esempio acquisire la proprietà di «non cose». Dal profilo della tecnica legislativa, è tuttavia possibile risolvere questo problema prevedendo che le disposizioni dei diritti reali e in particolare le norme relative al diritto della proprietà siano applicabili agli animali solo nella misura in cui non esista una regolamentazione contraria. Questa soluzione è stata adottata in Germania e in Austria e non ha dato apparentemente luogo a difficoltà particolari⁴⁵.

5.4.2 «Iniziativa per gli animali»

5.4.2.1 Ripercussioni materiali e dal profilo giuridico

Sul piano materiale, l'accettazione dell'iniziativa avrebbe, per i privati e le autorità, conseguenze simili a quelle che sono state esposte nel rapporto del 18 maggio 1999 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale concernente le iniziative parlamentari Loeb e Sandoz⁴⁶: rende necessario un adeguamento del diritto successorio e matrimoniale ai bisogni particolari che derivano dallo statuto di esseri viventi riconosciuto agli animali e un adeguamento delle disposizioni relative alla responsabilità civile e all'esecuzione forzata.

In caso di accettazione dell'iniziativa per gli animali, il legislatore dovrebbe modificare le disposizioni legislative che partono dal postulato secondo cui l'animale è una cosa nel senso del diritto civile. L'entità della revisione potrebbe rimanere nei limiti delle modifiche richieste dalle iniziative parlamentari Loeb e Sandoz e da quelle previste dall'iniziativa parlamentare Marty, mentre il legislatore avrebbe in tal caso una certa discrezionalità.

In caso di accettazione dell'iniziativa, un punto potrebbe creare alcuni problemi: in che misura la norma secondo cui «gli animali non sono cose ma esseri viventi dotati di sensibilità» ha effetti giuridici diretti nei confronti dei privati? Questa domanda potrebbe avere una certa importanza, in particolare prima della revisione legislativa richiesta dalla nuova norma costituzionale. Dal profilo formale, tuttavia, la revisione della Costituzione federale non modifica le leggi federali in vigore. Esse continuano a essere vincolanti sia per le autorità esecutive sia per il Tribunale federale⁴⁷. Il testo dell'iniziativa non prevede affatto che alcune disposizioni legislative diventeranno caduche alla data della sua entrata in vigore. Incarica il legislatore di procedere alle necessarie modifiche legislative. Se dalla nuova disposizione costituzionale si deducessero tuttavia diritti e obblighi direttamente applicabili ai privati, le collisioni che

⁴⁴ Cfr. n. 5.3 supra.

⁴⁵ Cfr. n. 4.3.2

⁴⁶ FF 1999 7728 segg.

⁴⁷ Art. 191 Cost.; sui problemi che potrebbero risultare da una collisione delle norme costituzionali e legislative, cfr. in particolare GAAC 58.2 e i riferimenti ivi citati.

potrebbero risultare tra la nuova norma costituzionale e le disposizioni legislative in vigore dovrebbero essere risolte, sino all'adeguamento formale delle leggi, ricorrendo al metodo dell'interpretazione delle leggi conforme alla Costituzione.

5.4.2.2 Ripercussioni finanziarie ed economiche

Un'accettazione dell'iniziativa avrebbe ripercussioni finanziarie trascurabili per la Confederazione. Allo stesso modo non dovrebbe avere alcuna ripercussione degna di nota sull'effettivo del personale. In compenso, a seconda dell'importanza delle modifiche legislative, la loro esecuzione potrebbe comportare alcuni oneri per i Cantoni (p. es. istituzione di un servizio a cui annunciare il ritrovamento di un animale), anche se questi dovrebbero risultare marginali.

In caso di accettazione dell'iniziativa, le ripercussioni economiche sarebbero probabilmente trascurabili.

5.4.3 Iniziativa popolare «Gli animali non sono cose!»

5.4.3.1 Ripercussioni materiali e dal profilo giuridico

Nella misura in cui l'iniziativa popolare «Gli animali non sono cose!» intende modificare lo statuto giuridico degli animali, le sue ripercussioni materiali e giuridiche sono identiche a quelle dell'iniziativa «per gli animali», illustrate in precedenza⁴⁸.

Le ripercussioni dell'istituzione, da parte del legislatore, di patrocinatori incaricati di tutelare gli interessi degli animali, dipenderanno dalla forma che assumerà questa istituzione. Nell'ipotesi in cui la legge impartisse a questi patrocinatori il mandato di rappresentare gli interessi degli animali nell'ambito di procedure penali fondate sul diritto relativo alla protezione degli animali, potrebbe effettivamente risulterne un miglioramento dell'esecuzione delle disposizioni materiali di questo diritto. Lo conferma peraltro il bilancio del Cantone di Zurigo sul funzionamento di un'istituzione analoga che, secondo le informazioni di cui disponiamo, è molto soddisfacente⁴⁹. Se invece il mandato dei patrocinatori fosse esteso a controversie di diritto privato (ad es. tutela degli interessi degli animali in caso di trasferimenti di proprietà in materia di diritto successorio o matrimoniale), il legislatore dovrebbe risolvere notevoli problemi di diritto materiale, di politica legislativa e di tecnica legislativa (delimitazione dei settori d'intervento dei patrocinatori, economia procedurale, onorari degli avvocati e spese procedurali supplementari ecc.).

Se la Costituzione federale arrivasse a imporre in tutta la Svizzera l'istituzione di un «avvocato degli animali» secondo il modello zurighese, nel settore della protezione degli animali vi sarebbe una notevole ingerenza del diritto federale nelle competenze dei Cantoni in materia di procedura, esecuzione e organizzazione. Da parte nostra riteniamo che nel caso specifico il diritto federale dovrebbe prescrivere modalità

⁴⁸ Cfr. n. 5.4.2.1

⁴⁹ Parere del 10 gennaio 2001 dell'Ufficio di veterinaria del Cantone di Zurigo; cfr. anche Antoine Goetschel, Der Zürcher Rechtsanwalt in Tierschutzstrafsachen, in: Revue pénale suisse, 112 (1994), p. 64 segg.

solo per motivi cogenti e che si debba lasciare ai Cantoni il compito di stabilire se sia opportuno istituire un «avvocato degli animali» e, in caso affermativo, in quale forma.

5.4.3.2 Ripercussioni finanziarie ed economiche

Per quanto riguarda le ripercussioni finanziarie di un'accettazione dell'iniziativa, in relazione al cambiamento dello statuto giuridico degli animali rimandiamo alle considerazioni fatte a proposito dell'iniziativa «per gli animali»⁵⁰.

L'istituzione obbligatoria di avvocati incaricati di difendere gli interessi degli animali comporterebbe invece alcuni oneri finanziari supplementari che, a seconda della forma data a questa istituzione, graverebbe principalmente sui Cantoni, ma anche sui detentori di animali. Secondo le informazioni fornite dal Cantone di Zurigo, l'indennizzo degli avvocati che assicurano, a titolo accessorio, la rappresentanza degli animali ammonta in media a 35 000 franchi l'anno per il periodo 1995-2000 e a 40 000 franchi l'anno per il periodo 1998-2000. Partendo dall'ipotesi secondo cui l'entità dei costi è più o meno in relazione diretta con il numero di abitanti di un Cantone (numero che consente anche di valutare indirettamente quello degli animali domestici) e con il numero di animali da reddito recensito, è possibile calcolare i costi massimi che un'istituzione simile a quella del Cantone di Zurigo provocherà per gli altri Cantoni. Se al numero di abitanti del Cantone di Zurigo (1999: 1 198 600) si aggiunge l'effettivo degli animali da reddito recensito e si mette in relazione il totale ottenuto con l'importo annuale delle spese (40 000 fr.) si ottiene un quoziente di 0.0294402. Applicando questo quoziente a tutti i Cantoni (totale della popolazione nel 1999: 7 164 400; effettivo degli animali da reddito nel 1999: 3 485 506), si ottiene un importo totale di circa 315 000 franchi. Se si applica lo stesso quoziente al Cantone di Friburgo, ad esempio, (totale della popolazione nel 1999: 234 300; effettivo degli animali da reddito nel 1999: 228 986), l'istituzione di un «avvocato degli animali» a titolo accessorio, secondo il modello zurighese, costerebbe a questo Cantone 14 000 franchi l'anno in media. Osserviamo inoltre che questo calcolo si limita semplicemente a convertire proporzionalmente i costi medi reali di un determinato Cantone rispetto ai dati di base determinanti per la Svizzera o per gli altri Cantoni. Questo sistema di calcolo consente tuttavia perlomeno di stimare in modo abbastanza realistico l'ordine di grandezza entro il quale dovrebbero situarsi gli oneri supplementari provocati ai Cantoni. Le cifre summenzionate non tengono tuttavia conto dell'eventuale aumento del lavoro amministrativo. Ciò nonostante, se si parte dall'idea che i Cantoni hanno sinora eseguito correttamente la legge sulla protezione degli animali, si può supporre che la nuova istituzione non comporterà un grande aumento del lavoro ma, al contrario, potrebbe addirittura sgravare l'amministrazione.

Le conseguenze economiche in caso di accettazione dell'iniziativa sarebbero probabilmente trascurabili.

⁵⁰ Cfr. n. 5.2.2.2

5.4.4 Ripercussioni sugli interessi e gli impegni internazionali della Svizzera

5.4.4.1 Rapporto con l'Unione europea

Il diritto dell'Unione europea non contiene norme concernenti la protezione degli animali nel diritto privato. Fintanto che gli animali, in particolare quelli da reddito, possono essere commercializzati liberamente, lo statuto conferito loro dal diritto nazionale non è rilevante per l'Unione europea, come dimostra peraltro l'assenza di conflitti tra il diritto dell'Unione europea e le regolamentazioni adottate in Germania e in Austria⁵¹.

5.4.4.2 Altri impegni di diritto internazionale

Le diverse convenzioni europee relative alla protezione degli animali⁵² non concernono lo statuto giuridico degli animali nel diritto privato. Per quanto ci è dato di sapere, nessun impegno internazionale assunto dalla Svizzera è interessato dalle due iniziative.

5.5 Soluzioni alternative

5.5.1 Un controprogetto diretto alle due iniziative popolari?

Abbiamo esaminato l'opportunità di opporre un controprogetto diretto alle due iniziative popolari. Per le seguenti ragioni rinunciamo però a proporlo:

possiamo condividere l'idea alla base delle due iniziative, vale a dire adeguare lo statuto degli animali alle concezioni moderne nel settore dei diritti reali e statuire espressamente che l'animale non è una cosa nel senso giuridico del termine. Anche se è concepibile che questa idea possa tradursi in una disposizione costituzionale, rimane il fatto che la Costituzione attualmente in vigore consente già sin d'ora di realizzarla, dal momento che basta stabilire questo nuovo statuto, così come le eventuali modifiche di ordine procedurale e d'altro tipo, procedendo a revisioni legislative. Anche se si potrebbe elaborare una disposizione di grado costituzionale a titolo di controprogetto diretto, un tale provvedimento non è affatto necessario⁵³;

un altro elemento contrario all'elaborazione di un controprogetto diretto è che, tenuto conto della materia da disciplinare, il controprogetto non potrebbe affatto garantire dal profilo materiale una vera alternativa rispetto al testo delle due iniziative. Dovrebbe quindi limitarsi ad aspetti redazionali. Anche se le due iniziative sono diverse, il loro tenore è del tutto comprensibile. Riteniamo quindi, anche da questo punto di vista, che non vi è alcun motivo per opporre un controprogetto diretto alle due iniziative.

⁵¹ Cfr. n. 4.3.2

⁵² Cfr. n. 4.3.1

⁵³ Cfr. n. 5.4

5.5.2

Un controprogetto indiretto alle due iniziative popolari?

L'iniziativa «per gli animali» e l'iniziativa «Gli animali non sono cose!» non intendono affatto modificare il regime di competenze legislative instaurato dal diritto federale; fissano invece obiettivi materiali che il legislatore dovrà realizzare nei limiti delle sue competenze⁵⁴. Si tratta, in sostanza, di allestire la legislazione federale in modo che gli animali non siano più considerati cose secondo la concezione vigente attualmente nel settore dei diritti reali. Per raggiungere pienamente questo obiettivo, basterebbe modificare le leggi pertinenti. Anche se un progetto di revisione in questo senso, a seguito delle iniziative parlamentari Loeb e Sandoz⁵⁵, è recentemente fallito al Consiglio nazionale, il Consiglio degli Stati ha dal canto suo deciso di dar seguito all'iniziativa parlamentare Marty⁵⁶ e la sua Commissione degli affari giuridici sta attualmente deliberando in modo da realizzare gli obiettivi di tale iniziativa a livello legislativo. A queste condizioni, non abbiamo per il momento alcun motivo per proporre, mediante un controprogetto indiretto, un'altra variante di testo normativo a livello legislativo; avremo l'occasione di esprimere il nostro parere quando saremo consultati sul rapporto che la Commissione sta elaborando a proposito dell'iniziativa Marty. Se il progetto di legge presentato dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati dovesse corrispondere agli obiettivi essenziali delle due iniziative e se fosse adottato in tempo utile sia dal Consiglio nazionale sia dal Consiglio degli Stati, questo progetto di legge potrebbe essere opposto alle due iniziative popolari a titolo di controprogetto indiretto.

6

Riassunto della valutazione delle due iniziative popolari e dell'iniziativa parlamentare «Gli animali nell'ordinamento giuridico svizzero» (Marty)

Le due iniziative popolari e l'iniziativa parlamentare Marty perseguono – in forme diverse e a livelli normativi diversi – lo stesso obiettivo: riformare il diritto in modo che gli animali non siano più considerati cose secondo la concezione vigente tradizionalmente nel settore dei diritti reali, ma abbiano di principio uno statuto che tenga conto del fatto che sono esseri viventi dotati di percezioni e di sensibilità al dolore. In occasione dell'esame delle iniziative parlamentari Loeb e Sandoz, avevamo già dichiarato di sostenere questo obiettivo e oggi non abbiamo alcun motivo per modificare la nostra posizione.

Le due iniziative popolari intendono introdurre questo obiettivo in una norma costituzionale che il legislatore è incaricato di attuare. Riteniamo che questo modo di procedere è solo parzialmente conforme al principio della gerarchia delle norme giuridiche; da parte nostra, continuiamo a dare la preferenza a una regolamentazione a livello legislativo, che potrebbe essere ottenuta mediante una revisione legislativa nel senso dell'iniziativa parlamentare Marty.

L'iniziativa popolare «Gli animali non sono cose!» chiede non solo l'introduzione nella Costituzione del principio summenzionato, ma prevede anche che una norma

⁵⁴ Cfr. n. 5.2

⁵⁵ Cfr. n. 1.1

⁵⁶ Cfr. n.1.2

costituzionale garantisce la tutela degli animali da parte di patrocinatori adeguati. Tale norma non è conforme al principio della gerarchia delle norme giuridiche, secondo la quale le questioni procedurali devono essere disciplinate a livello di legge. Inoltre, la regolamentazione prevista costituirebbe un'ingerenza, non del tutto giustificabile, nell'autonomia di cui godono i Cantoni, nel diritto amministrativo, in materia di esecuzione e di organizzazione.

Tenuto conto di queste considerazioni, vi proponiamo di sottoporre le iniziative popolari «per un migliore statuto giuridico degli animali (Iniziativa per gli animali)» e «Gli animali non sono cose!» al voto del popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerle.

Se tuttavia le Camere federali dovessero adottare entro la scadenza delle due iniziative popolari un progetto di revisione legislativa a seguito dell'iniziativa parlamentare Marty che risponda agli obiettivi essenziali delle due iniziative popolari, potremmo sostenere l'opposizione, a titolo di controprogetto indiretto, di questa revisione legislativa alle due iniziative popolari.