

05.453

Iniziativa parlamentare Divieto dei pitbull in Svizzera

**Rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione
e della cultura del Consiglio nazionale**

del 20 febbraio 2009

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di decreto federale sulla protezione delle persone dagli animali e il progetto di legge sui cani, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare i progetti allegati.

Una minoranza (Noser, Füglistaller, Pfister Theophil, Scherer, Wasserfallen) propone di non entrare in materia sul decreto federale e sulla legge.

20 febbraio 2009

In nome della Commissione:

La presidente, Josiane Aubert

Compendio

I tragici incidenti degli ultimi anni, nei quali alcune persone sono state gravemente ferite o addirittura uccise da cani, hanno creato allarme nella popolazione. Negli ambienti politici è stato chiesto che la detenzione di cani pericolosi venisse disciplinata a livello federale. L'iniziativa parlamentare dell'ex consigliere nazionale Pierre Kohler, ad esempio, chiede di bandire i cani del tipo pitbull in tutta la Svizzera.

Per poter adottare misure di protezione delle persone dagli animali, la Confederazione necessita di una nuova base costituzionale. Completando l'articolo 80 della Costituzione federale, la Confederazione avrebbe la competenza di legiferare sulla protezione delle persone dalle lesioni provocate dagli animali detenuti dall'uomo. Questa nuova competenza non comprende la protezione dell'uomo dagli animali selvatici (p. es. linci e lupi). Il nuovo articolo 80 della Costituzione federale offre invece una solida base per l'adozione di misure federali che proteggano la popolazione dai cani.

A livello legislativo la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha proposto di introdurre le misure di protezione dai cani pericolosi nell'attuale legge sulla protezione degli animali. In sede di consultazione le modifiche di legge proposte, che prevedevano tra l'altro la suddivisione dei cani in tre categorie di pericolosità e un divieto di possedere cani pericolosi, hanno suscitato soprattutto reazioni negative. La CSEC-N ha pertanto modificato la propria proposta alla luce dei risultati della procedura di consultazione. Ora le misure a livello federale per la detenzione e il trattamento dei cani, finalizzate a una detenzione socialmente rispettosa che protegga la popolazione dai cani affetti da turbe comportamentali e dai cani pericolosi, saranno disciplinate in una legge sui cani. La maggior parte dei Cantoni già dispone di leggi sui cani: pare pertanto giudizioso emanare una legge federale che uniformi e renda trasparenti le varie legislazioni.

Il presente progetto di legge considera le nuove disposizioni della legge sulla protezione degli animali e della relativa ordinanza, entrate in vigore il 1° settembre 2008, e fonda le misure proposte su detta base legislativa. La Commissione rinuncia invece a vietare i cani pericolosi o potenzialmente pericolosi, preferendo invece puntare su misure preventive volte a evitare lesioni di persone e animali, su disposizioni relative alla socializzazione e all'addestramento dei cani, sulla formazione e il perfezionamento dei detentori di cani, su chiare norme concernenti i cani con particolari requisiti o utilizzati a scopi particolari, come ad esempio il divieto di addestrare i cani all'attacco. Il progetto di legge disciplina inoltre la questione della responsabilità civile, obbligando i detentori di cani a stipulare un'assicurazione che copra la responsabilità civile. Il progetto prevede poi disposizioni penali relative ad allevamento, importazione e detenzione di cani pericolosi. Per i Cantoni è fatta salva la possibilità di emanare disposizioni ulteriori rispetto a quanto previsto dal presente progetto.

Indice

Compendio	2976
1 Genesi del progetto	2979
1.1 Risultati della procedura di consultazione	2980
1.2 Seguito dei lavori	2981
2 Punti essenziali del progetto	2981
2.1 Diritto vigente	2981
2.1.1 In generale	2981
2.1.2 Misure esaminate dal Consiglio federale ma non attuate	2982
2.1.3 Legge sulla protezione degli animali	2982
2.1.4 Ordinanza sulla protezione degli animali	2983
2.1.5 Legge sulle epizootie	2984
2.2 Interventi parlamentari	2984
2.3 Situazione nei Cantoni	2985
2.4 Situazione in Europa	2987
2.5 Necessità di legiferare	2989
2.5.1 Esito della consultazione (1° progetto di legge, legge sulla protezione degli animali)	2989
2.5.2 Un gran numero di normative cantonali	2990
2.5.3 Le aspettative della popolazione	2990
2.5.4 Ferimenti dovuti a morsi di cane e relativa statistica per tipo di cane	2990
2.5.5 Inasprimento della responsabilità dei detentori di cani	2991
2.6 La nuova normativa federale	2992
2.6.1 Una legge sui cani con misure globali	2992
2.6.1.1 Formazione e perfezionamento	2992
2.6.1.2 Nessuna razza vietata	2992
2.6.1.3 Obbligo di tenere i cani al guinzaglio	2993
2.6.1.4 Verifica	2993
2.6.1.5 Cani utilizzati a scopi particolari	2994
2.6.1.6 Registrazione e allevamento	2994
2.6.1.7 Responsabilità e assicurazione	2994
2.6.2 Necessità di una nuova base costituzionale	2995
2.6.3 Nessuna imposta federale sui cani	2996
3 Commento alle singole disposizioni	2997
4 Ripercussioni	3005
4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	3005
4.2 Altre ripercussioni	3005
5 Rapporto con il diritto europeo	3005
6 Costituzionalità	3006

Legge sui cani (*Progetto*)

3007

Decreto federale sulla protezione delle persone dagli animali (*Progetto*)

3013

Rapporto

1 Genesi del progetto

In seguito a tragici eventi di cronaca accaduti nei Paesi vicini, in cui cani hanno aggredito persone provocandone la morte, negli ultimi anni anche in Svizzera il problema dei cani da combattimento ha suscitato grande attenzione. Il decesso di un bambino di sei anni, attaccato da tre pitbull il 1° dicembre 2005 a Oberglatt (ZH), ha rilanciato negli ambienti politici e nell'opinione pubblica il dibattito sui cani pericolosi.

Il 7 dicembre 2005 il consigliere nazionale Pierre Kohler ha presentato un'iniziativa parlamentare dal tenore seguente: «Chiediamo che la legislazione federale venga modificata in modo da vietare il possesso di cani pitbull nel nostro Paese e che al Consiglio federale venga attribuito il compito di elaborare un elenco di razze di cani vietate sul territorio svizzero».

Il 28 aprile 2006 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha dato seguito all'iniziativa con 13 voti contro 7 e 3 astensioni. Il 28 agosto 2006 la Commissione omologa del Consiglio degli Stati (CSEC-S) ha aderito a questa decisione con 8 voti contro 2 e un'astensione, puntualizzando tuttavia che a suo avviso il divieto di alcune razze non è il solo mezzo atto a proteggere le persone dai cani pericolosi e chiedendo alla CSEC-N di proporre un pacchetto di misure globali e di verificarne la costituzionalità.

Il 15 settembre 2006 la CSEC-N ha quindi incaricato una sottocommissione di preparare un progetto di legge per risolvere il problema dei cani pericolosi a livello nazionale. La sottocommissione doveva identificare le misure di protezione contro i cani pericolosi che la Costituzione avrebbe consentito di adottare a livello federale e quelle che invece avrebbero reso necessaria una modifica costituzionale. La sottocommissione avrebbe pertanto dovuto sottoporre alla CSEC-N non solo le necessarie modifiche legislative, ma anche, se del caso, un progetto di modifica costituzionale. Heiner Studer (presidente), Luc Barthassat, Maya Graf, Otto Ineichen, Josef Kunz e Doris Stump sono stati designati come membri di questa sottocommissione.

Costituitasi il 4 ottobre 2006, conformemente all'articolo 112 capoverso 1 LParl la sottocommissione si è avvalsa della collaborazione del Dipartimento federale dell'economia e, per le questioni di costituzionalità, del Dipartimento federale di giustizia e polizia. La sottocommissione si è in primo luogo occupata, il 25 ottobre 2006, delle possibilità giuridiche di attuazione dell'iniziativa sulla base della Costituzione attuale; ha in seguito chiesto un parere esterno sulla questione della costituzionalità delle disposizioni legali volte a proteggere le persone dai cani pericolosi. Il 24 novembre 2006 ha inoltre sentito rappresentanti dei Cantoni, dei veterinari, della Fondazione per l'animale nella giurisprudenza e delle associazioni cinologiche.

La sottocommissione ha proseguito i suoi lavori in quattro altre sedute e ha infine presentato alla CSEC-N un progetto di nuova disposizione costituzionale e un progetto di modifica della legge federale sulla protezione degli animali.

Il 19 aprile 2007 la CSEC-N ha approvato la nuova disposizione costituzionale e le modifiche proposte della legge federale sulla protezione degli animali con 16 voti contro 3 senza astensioni. Una minoranza (Pfister Theophil, Freysinger, Füglistaller)

ha proposto di non entrare in materia. La Commissione ha deciso di porre in consultazione il progetto di rapporto e i progetti legislativi presso i Cantoni, i partiti e le cerchie interessate.

1.1 Risultati della procedura di consultazione

Su incarico della CSEC-N, il 15 giugno 2007 l'Ufficio federale di veterinaria ha aperto la consultazione, al termine della quale sono pervenuti 230 pareri. La maggioranza dei Cantoni ha accolto favorevolmente l'idea di un disciplinamento a livello federale, criticando tuttavia o bocciando il progetto di modifica della legge sulla protezione degli animali. Sono stati in particolare avversati i divieti e l'obbligo di autorizzazione, poiché ritenuti inadeguati alle circostanze e ai possibili rischi. Soltanto cinque Cantoni hanno dichiaratamente appoggiato la proposta di modifica della legge sulla protezione degli animali.

Per quanto riguarda i partiti, i servizi pubblici e le associazioni mantello, i pareri favorevoli e contrari si sono bilanciati. Se da un canto PEV, PPD, PS e i Cantoni hanno espressamente condiviso la proposta di modifica della legge sulla protezione degli animali, dall'altro l'hanno respinta UDC, PLR, il Partito verde liberale, SVETDA e l'Associazione dei Comuni svizzeri. Hanno espresso parere negativo anche le associazioni mantello dell'economia e dell'agricoltura. Molti partecipanti alla consultazione hanno poi criticato il fatto che il progetto ingerisse nelle competenze dei Cantoni e fosse sproporzionato rispetto allo scopo.

Tutte le organizzazioni cinologiche¹ si sono dette contrarie alla proposta poiché ritenuta approssimativa, sproporzionata (molto dispendio per un problema d'importanza tutto sommato modesta), inadatta a diminuire il numero degli incidenti provocati dai cani e perciò inaccettabile. D'altro canto molti partecipanti alla consultazione si sono detti favorevoli a misure preventive nel settore della riproduzione e dell'allevamento nonché dell'addestramento dei cani e della formazione dei loro detentori, chiedendo una legge sui cani che non prevedesse discriminazioni basate su razza, taglia o categoria di peso.

Le organizzazioni per la protezione degli animali² hanno respinto all'unanimità la proposta della CSEC-N in quanto sproporzionata, inadeguata allo scopo, in contraddizione con le conoscenze scientifiche, nemica degli animali e burocratica.

Le organizzazioni veterinarie³ si sono dette favorevoli a una soluzione a livello federale ma hanno respinto all'unanimità il progetto di legge sulla protezione degli animali. A loro avviso, le misure proposte non erano né adeguate allo scopo né proporzionate e non tenevano conto delle conoscenze scientifiche. Con autorizzazioni e divieti difficilmente praticabili, alle autorità di esecuzione veniva attribuita una grande responsabilità, che richiedeva ulteriori risorse. Le associazioni veterinarie sono favorevoli a misure nel settore dell'allevamento e della socializzazione dei cani ma si sono opposte vigorosamente a un elenco di razze canine vietate.

¹ ARCR, APBTC; CanOW; DBVB; GSAM,GWS; IgFamH, IGHHalt IGHGH; IgMol, IGPH, HOLUS;MCS; NFH-OC; Società Cinologica Svizzera (SCS, con 139 club di razze canine e sezioni), SKB-UCS; SKV, VFVH, VATH.

² 4Pforten, DBETSch, STS, TIR, TSBBS; TSKU, TSVS, TSVSG, VETO.

³ GST, GTCD-AGGH, STVT, STVV, VSKTOS, VSKT.

Le proposte relative all'obbligo di notifica e alla verifica sui cani affetti da turbe comportamentali sono state accolte con favore. Il controllo degli allevamenti è stato respinto dalla maggioranza degli interpellati, ma in numerosi pareri è stato chiesto di intensificare il controllo sulle importazioni.

1.2 Seguito dei lavori

Dopo essersi occupata approfonditamente dei risultati della consultazione, il 1° novembre 2007 la sottocommissione ha deciso di chiedere alla CSEC-N di proseguire i lavori. Il 19 novembre 2007 la Commissione del Consiglio nazionale ha accolto la richiesta con 16 voti contro 5. Il 31 gennaio 2008 è stata istituita la sottocommissione, composta dai membri seguenti: Pascale Bruderer (S), Mario Fehr (S), Oskar Freysinger (V), Alice Glauser (V), Maya Graf (G), Otto Ineichen (RL) und Kathy Riklin (CEg). Alla presidenza della sottocommissione è stato designato il consigliere nazionale Oskar Freysinger.

La nuova sottocommissione ha sentito rappresentanti della Protezione svizzera degli animali, della Società Cinologica e della Società dei veterinari svizzeri. Queste organizzazioni hanno presentato un proprio progetto di legge sui cani, incentrato sul rafforzamento della prevenzione e sullo sviluppo di misure efficaci nel singolo caso. Tra l'aprile e il settembre 2008, la sottocommissione ha elaborato un progetto di legge avvalendosi dell'aiuto dell'Amministrazione. Il progetto tiene conto dei pareri espressi dai partecipanti alla consultazione, delle proposte contenute nella legge sui cani presentata dalle organizzazioni summenzionate e dei risultati della statistica relativa ai morsi di cani del 2007 (cfr. n. 2.5.4).

Poiché non era possibile concludere i lavori in corso entro il termine previsto per l'elaborazione di un progetto di atto legislativo, la CSEC-N ha chiesto una proroga dei termini della Iv. Pa. Kohler. Il Consiglio nazionale ha accolto la richiesta nella sessione autunnale 2008.

Il 19 novembre 2008 si è tenuta l'ultima seduta della sottocommissione, in cui si è deciso di inserire in una legge sui cani le disposizioni approvate all'unanimità dalla sottocommissione. Nelle sedute del 19 e 20 febbraio 2009 la CSEC-N ha esaminato il progetto. Con 17 voti contro 6 si è pronunciata a favore dell'articolo costituzionale. Il progetto di legge e il rapporto esplicativo sono stati approvati con 14 voti contro 5. Una minoranza (Noser, Füglistaller, Pfister Theophil, Scherer, Wasserfallen) ha proposto di non entrare in materia sul decreto federale e sulla legge.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Diritto vigente

2.1.1 In generale

Ciascun detentore di un cane ha il compito di contribuire attivamente al benessere e alla protezione dell'animale ma anche alla protezione della popolazione da comportamenti aggressivi dell'animale. Lo Stato ha dal canto suo assolto al compito di garantire protezione e benessere ai cani emanando disposizioni e norme in tal senso nella legge federale sulla protezione degli animali e nella relativa ordinanza nonché

nella legge federale sulle epizootie. La legge sulla protezione degli animali e l'ordinanza sulla protezione degli animali sono state sottoposte a revisione totale e sono entrate in vigore il 1° settembre 2008 (cfr. n. 2.1.3, 2.1.4 e 2.1.5).

2.1.2 Misure esaminate dal Consiglio federale ma non attuate

Nell'ambito del dibattito apertosi sui cani pericolosi, il 12 aprile 2006 il Consiglio federale aveva già adottato diverse misure volte a evitare gli incidenti dovuti a morsi di cani. Si trattava sostanzialmente di norme relative alla detenzione, alla socializzazione e alla registrazione dei cani. In un primo pacchetto di misure il Consiglio federale aveva inoltre previsto un'autorizzazione obbligatoria per 13 razze canine⁴ e un divieto dei cani del tipo pitbull (e i relativi incroci). Inoltre, i Cantoni avrebbero potuto ordinare misure che andavano dal collocamento temporaneo in osservazione alla castrazione del cane, alla sua sterilizzazione e persino alla sua soppressione. Le reazioni a questo progetto sono state assai contrastanti. Benché la maggioranza dei Cantoni abbia approvato il progetto, gli operatori del settore, i veterinari e le associazioni cinologiche hanno invece respinto in modo deciso misure legate all'appartenenza a una razza. Il Consiglio federale ha infine accantonato il progetto di vietare i pitbull e di assoggettare ad autorizzazione obbligatoria determinate razze canine. La decisione del Consiglio federale di non vietare determinate razze di cani e di non introdurre obblighi di autorizzazione per singole razze è stata dettata fra l'altro dalla volontà di non modificare l'attuale ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni (cfr. n. 2.6.2).

2.1.3 Legge sulla protezione degli animali

Il 16 dicembre 2005 il Parlamento ha approvato la nuova legge sulla protezione degli animali (LPAn⁵). Questa legge quadro è entrata in vigore il 1° settembre 2008 con la riveduta ordinanza sulla protezione degli animali (OPAn⁶). Ordinanza e legge esigono un maggiore rispetto degli animali, concretizzano il diritto alla loro dignità e promuovono la considerazione degli animali come creature sensibili. Lo scopo principale della legge sulla protezione degli animali è infatti di proteggere la dignità e il benessere degli animali. La legge contiene inoltre disposizioni sulla detenzione degli animali, come per esempio gli articoli 6 capoverso 3 e 10 LPAn, che possono servire indirettamente a proteggere le persone dagli animali pericolosi. Il Consiglio federale può in effetti stabilire i requisiti in materia di formazione e di perfezionamento professionali dei detentori di animali e delle persone che addestrano animali (art. 6 cpv. 3) ed emanare disposizioni sull'allevamento e la produzione di animali (art. 10 cpv. 2). Può inoltre vietare l'allevamento, la produzione e la detenzione di animali con determinate caratteristiche, in particolare anomalie fisiche e comportamentali (art. 10 cpv. 2). Il contenuto materiale dell'articolo 10 della nuova LPAn è

4 American staffordshire terrier, bull terrier, cane corso, dobermann, dogo argentino, fila brasileiro, mastiff, mastin español, mastino napoletano, presa canario (dogo canario), rottweiler, staffordshire bull terrier e tosa.

5 Legge federale del 16 dicembre 2005 sulla protezione degli animali (RS 455; LPAn); FF 2006 315.

6 Ordinanza del 23 aprile 2008 sulla protezione degli animali (RS 455.1; OPAn).

stato introdotto nel 2003 nella legge sulla protezione degli animali con gli articoli 7a e 7c, nell'ambito del pacchetto Gen-Lex; questi articoli sono tuttavia entrati in vigore solo nel 2006. Anche se serve in primo luogo a vietare i metodi di allevamento crudeli, questa regolamentazione può servire anche come base per disposizioni relative all'allevamento dei cani. All'epoca si era pensato di potersene servire anche per vietare determinate razze. Due settimane dopo il dramma di Oberglatt, le Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura delle due Camere hanno chiesto, in mozioni presentate il 13 e il 14 dicembre 2005 (05.3790 e 05.3812), l'entrata in vigore immediata di queste disposizioni. Esse hanno inoltre incaricato il Consiglio federale di stabilire le misure necessarie nell'ordinanza corrispondente, vietando per esempio i cani che possono rappresentare un pericolo considerevole per le persone. Il 15 marzo 2006 il Consiglio nazionale ha accolto la mozione della CSEC-N con 128 voti contro 43; il 16 marzo 2006 il Consiglio degli Stati ha dal canto suo accolto la mozione della CSEC-S con 38 voti contro 4. Il 12 aprile 2006 il Consiglio federale ha deciso che gli articoli 7a e 7c LPAn sarebbero entrati in vigore il 2 maggio 2006; ha inoltre posto in vigore anticipatamente l'articolo 6 capoverso 3 della nuova LPAn⁷.

2.1.4 Ordinanza sulla protezione degli animali

In virtù delle basi legali summenzionate, il 2 maggio 2006 il Consiglio federale ha posto in vigore una modifica dell'ordinanza sulla protezione degli animali⁸. Essa intende in primo luogo prevenire gli incidenti dovuti a morsi di cani. L'allevamento e la detenzione devono essere finalizzati all'ottenimento di cani con un carattere equilibrato, una buona sociabilità e modesta aggressività nei confronti di persone e animali (art. 28 cpv. 2 OPAn). Chi detiene un cane deve adottare le necessarie misure di sicurezza affinché il cane non costituisca un pericolo per le persone e gli animali (art. 77 OPAn). Per i veterinari, i medici, le autorità doganali e gli addestratori di cani esiste ora l'obbligo di notificare all'autorità cantonale competente i casi in cui un cane ha ferito gravemente una persona o un animale oppure ha mostrato un comportamento oltremodo aggressivo (art. 78 OPAn). I Cantoni hanno la competenza di disporre le necessarie misure contro i cani oltremodo aggressivi (art. 79 cpv. 1 OPAn).

Dal 1° settembre 2008 i detentori di cani devono soddisfare requisiti supplementari. Un'importante disposizione è quella che prevede l'istruzione obbligatoria per i detentori di cani. Prima dell'acquisto di un cane essi devono seguire un corso teorico nel quale sono informati sui bisogni fondamentali dell'animale. Viene inoltre attirata l'attenzione dei futuri padroni sul dispendio di tempo e i costi che tenere un cane comporta. Entro un anno dall'acquisto dell'animale, cane e padrone devono seguire un corso pratico dove vengono esercitate varie situazioni della vita quotidiana. È inoltre vietato l'allevamento di animali che presentano un comportamento diverso da quello tipico della specie. In particolare vanno esclusi dall'allevamento i cani che presentano un comportamento oltremodo aggressivo o un'ansietà superiore alla

⁷ Ordinanza concernente l'entrata in vigore anticipata dell'art. 6 cpv. 3 della legge del 16 dicembre 2005 sulla protezione degli animali (RU 2006 1423) e ordinanza concernente l'entrata in vigore delle disposizioni della modifica del 21 marzo 2003 della legge sulla protezione degli animali (RU 2006 1425).

⁸ Ordinanza sulla protezione degli animali. Modifica del 12 aprile 2006, RU 2006 1427.

norma (art. 28 cpv. 3). Questo capoverso concerne in particolare i cani con un'aggressività ipertrofica. Con aggressività ipertrofica si intende una propensione incontrollata ed eccessiva all'attacco e al combattimento, che si traduce facilmente in un passaggio all'atto e non risponde a un bisogno biologico.

2.1.5 Legge sulle epizoozie

L'identificazione e la registrazione di cani è disciplinata nella legge sulle epizoozie⁹. L'articolo 30 della versione della legge sulle epizoozie del 20 giugno 2003 prevede che i cani siano contrassegnati e registrati in una banca dati. Su questa base, il 23 giugno 2004 e il 12 aprile 2006 il Consiglio federale ha modificato l'ordinanza sulle epizoozie¹⁰. I punti centrali di queste modifiche sono l'identificazione dei cani mediante microchip, l'introduzione di una tessera canina e la registrazione di tutti i cani in banche dati, con indicazione della razza o del tipo di razza. In seguito a un'ulteriore modifica della legge sulle epizoozie¹¹, entrata in vigore il 1° giugno 2008, questi dati devono essere registrati in una banca centrale, che potrà contenere anche dati sui cani che presentano disturbi comportamentali e sui divieti di detenzione di animali.

2.2 Interventi parlamentari

Oltre alle due mozioni della CSEC-N e della CSEC-S sull'entrata in vigore degli articoli 7a e 7c della legge sulla protezione degli animali (05.3790 e 05.3812), posti in vigore dal Consiglio federale il 12 aprile 2006, dopo il tragico incidente di Oberglatt del dicembre 2005 sono stati presentati altri interventi parlamentari.

Con la mozione «Misure incisive in materia di tenuta dei cani» (05.3751), presentata il 6 dicembre 2005, il consigliere nazionale Heiner Studer ha chiesto al Consiglio federale di proporre al Parlamento disposizioni legislative incisive per istituire un esame per i detentori di cani, introdurre disposizioni riguardanti l'obbligo della museruola e del guinzaglio e attribuire al Consiglio federale la competenza di vietare determinate razze canine. Il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione e, nel parere del 24 maggio 2006, ha ribadito che spetta ai Cantoni prendere provvedimenti per proteggere la popolazione dai cani pericolosi e che non intendeva modificare questa ripartizione delle competenze. Il 6 dicembre 2007 l'intervento è stato tolto di ruolo poiché l'autore della mozione non faceva più parte del Parlamento.

Il 15 marzo 2006 il gruppo dell'Unione democratica di Centro ha depositato una mozione dal titolo «Responsabilizzare i proprietari di cani» (06.3049); questa mozione chiedeva al Consiglio federale di prendere misure adeguate al fine di proteggere le persone dai cani pericolosi, prestando la dovuta attenzione alla costituzionalità dei provvedimenti e alla responsabilità dei padroni di cani. Gli autori di questa mozione pensavano di poterla attuare principalmente mediante la responsabilità

⁹ Legge del 1° luglio 1966 sulle epizoozie (RS **916.40**; LFE). Modifica del 20 giugno 2003, RU **2003** 4237.

¹⁰ Ordinanza del 27 giugno 1995 sulle epizoozie (RS **916.401**; OFE). Modifiche del 23 giugno 2004 (RU **2004** 3065) e del 12 aprile 2006 (RU **2006** 1428).

¹¹ Messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola (Politica agricola 2011); FF **2006** 5815; RU **2008** 2269.

civile. Anche il gruppo liberale-radicalo ha chiesto una maggiore responsabilizzazione dei detentori di cani, in particolare mediante un'assicurazione di responsabilità civile obbligatoria, nella sua mozione «Cani pericolosi. La migliore protezione è la responsabilità» del 16 marzo 2006 (06.3062). Il Consiglio federale ha condiviso le argomentazioni di queste due mozioni. Il Consiglio nazionale le ha accolte il 23 giugno 2006, il Consiglio degli Stati il 21 e 28 settembre 2006. Il 14 dicembre 2007 Consiglio federale ha poi incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia di preparare una modifica del Codice delle obbligazioni che inaspri la responsabilità dei detentori di cani.

Con la mozione dal titolo «I cani non sono una merce» (06.3221), presentata l'11 maggio 2006, la consigliera nazionale Barbara Marty Kaelin ha incaricato il Consiglio federale di sottoporre ad autorizzazione l'importazione di cani e di vietare il loro commercio. Nell'interesse della sicurezza pubblica e dei detentori di cani responsabili, solo gli allevatori e i rifugi per animali riconosciuti sarebbero esonerati da questo divieto. Il Consiglio federale ha chiesto di respingere la mozione, in quanto un'autorizzazione obbligatoria generale per l'importazione di cani sarebbe in contraddizione con le trattative attualmente in corso con l'Unione europea. Inoltre, ciò non consentirebbe né di controllare gli allevamenti e le condizioni di detenzione di cani all'estero, né di impedire il commercio illegale di questi animali. Il Consiglio federale ha inoltre rilevato che da anni l'Ufficio federale di veterinaria - competente in materia - con la collaborazione della Protezione svizzera degli animali e della Società cinologica svizzera si adopera al fine di informare le persone interessate all'acquisto di un cane, così da consentire loro una scelta opportuna dell'allevamento.

Secondo il Consiglio federale, le misure attuate per informare e formare i detentori di cani, nonché per prevenire le forme di commercio che contravvengono alle disposizioni in materia di protezione degli animali, sono più efficaci dei divieti o delle autorizzazioni obbligatorie. La mozione è stata ripresa dalla consigliera nazionale Pascale Bruderer e il termine di trattazione prorogato. La mozione non è ancora stata trattata dal Consiglio nazionale.

Già nel 2000, il Consiglio nazionale si era occupato di due interventi depositati in seguito a episodi in cui morsi di cani si erano rivelati letali in Svizzera e in Germania. Con la mozione «Detenzione di cani da combattimento» (00.3018), il consigliere nazionale Heiner Studer chiedeva di vietare la detenzione di cani da combattimento; con l'iniziativa parlamentare «Revisione della legge sulle armi» (00.402), il consigliere nazionale Paul Günter chiedeva di integrare in questa legge disposizioni relative alla detenzione di cani da combattimento. Questi interventi non hanno tuttavia ottenuto la maggioranza in Consiglio nazionale.

2.3 Situazione nei Cantoni

Nel 2000 un gruppo di lavoro dell'Ufficio federale di veterinaria ha formulato raccomandazioni relative alle legislazioni cantonali sui cani pericolosi. Vi sono tuttavia ancora grandi divergenze tra le diverse leggi cantonali. A ciò si aggiungono differenze formali: alcuni Cantoni non hanno alcuna legislazione in materia dal momento che il settore dei cani rientra nella competenza della polizia o dei Comuni (UR, GL, ZG, GR). Altri Cantoni prevedono leggi speciali sui cani, le quali disciplinano di norma gli aspetti seguenti: l'imposta sui cani, l'identificazione e la registra-

zione e altre disposizioni relative alle epizootie e alla protezione degli animali, la procedura prevista per i trovatelli e l'obbligo generale di mantenere il controllo sul proprio cane. L'obbligo di tenere i cani al guinzaglio e in parte l'obbligo della museruola sono comuni a tutte le normative recenti, anche se assumono forme diverse: a volte si limita a determinati tipi di razze, a volte a spazi definiti. Sono inoltre regolamentate la formazione dei detentori e del loro cane, la stipulazione di assicurazioni di responsabilità civile e le procedure da seguire in caso di incidenti dovuti a morsi.

In attesa di una soluzione federale, taluni Cantoni hanno rimandato l'adozione di una regolamentazione concreta a tutela dell'incolumità pubblica. Vi è tuttavia la necessità di agire poiché dal 2005 i Cantoni di AI, BS, FR, GE, GR, LU, SO, TG, VD, VS e ZH hanno riveduto le loro leggi od ordinanze sui cani. Lavori legislativi di questo genere sono in corso anche nei Cantoni AG, JU e SH e in preparazione in TI.

Dieci Cantoni prevedono attualmente nella loro legislazione la possibilità di stilare un elenco di razze canine potenzialmente pericolose (AG, BL, BS, FR, GE, SO, TG, TI, VD, VS); sette di questi definiscono effettivamente un elenco di razze (BL, FR, GE, SO, TG, VD, VS). Gli elenchi contemplano da tre (VD) a quindici (GE) razze canine e riguardano solitamente anche gli incroci o addirittura cani dall'aspetto simile. L'elenco definisce quasi sempre razze *potenzialmente pericolose*, la cui detenzione soggiace a un obbligo d'autorizzazione. La concessione di un'autorizzazione è legata alle caratteristiche e alle attitudini del cane da un canto e del detentore di cani dall'altro (requisiti posti ai detentori di cani sono ad es. una reputazione ineccepibile, la prova di possedere sufficienti conoscenze in materia di cani, un'età minima di 18 anni e l'assenza di precedenti penali relativi a reati alla luce dei quali la detenzione di un cane potenzialmente pericoloso potrebbe risultare problematica). Un cane è classificato come *pericoloso* solitamente in base ai fatti, vale a dire dopo un'avvenuta aggressione ai danni di animali o persone. A differenza degli elenchi di razze con obbligo di autorizzazione, le dodici razze dell'elenco del Cantone del Vallese (pitbull terrier, american staffordshire terrier, staffordshire bull terrier, bull terrier, dobermann, dogo argentino, fila brasileiro, rottweiler, mastiff, mastino spagnolo, mastino napoletano e tosa) sono *vietate*. Anche il Cantone di Friburgo ha emanato un divieto per una razza canina (pitbull). I cani delle razze vietate possono trattarsi soltanto temporaneamente in questi Cantoni; per i cani che già vi soggiornano è prevista la sterilizzazione o la castrazione. Anche nel Cantone di Zurigo, in virtù della consultazione popolare del 30 novembre 2008, i cani da combattimento verranno vietati; le relative disposizioni e la definizione esatta dell'elenco delle razze vietate entreranno presumibilmente in vigore il 1° gennaio 2010.

È difficile delineare tendenze per quanto riguarda le future leggi sui cani: mentre il Cantone di Argovia ha rinunciato volutamente a definire un elenco di razze in occasione della revisione totale della legge sui cani e BS non ha inserito nella nuova normativa del 2006/2007 l'elenco di razze del 2001, l'elettorato zurighese si è di recente espresso a favore di una nuova legge sui cani corredata di un elenco di razze canine e a favore del divieto di determinate razze. Esiste tuttavia un forte desiderio di disciplinare in modo uniforme la legislazione in materia di cani – forse addirittura proprio a causa delle differenze tra le legislazioni cantonali. In effetti sul piano intercantonale esistono diversi progetti di armonizzazione. I Cantoni di AI, AR, SG, GL e SH si adoperano per un'armonizzazione delle loro leggi sui cani. È inoltre previsto un adeguamento reciproco dei disciplinamenti anche nei Cantoni primitivi (UR, SZ, NW, OW) sulla base della legge sui cani di Nidvaldo. Il Cantone di Turgovia infine sta già valutando di adeguare nuovamente la legge sui cani, la cui

ultima modifica risale al 1° gennaio 2008, per armonizzarla con quelle dei Cantoni di Zurigo e Sciaffusa: questi ultimi infatti stanno attualmente modificando la loro legge sui cani. Berna e Lucerna, per contro, hanno deciso di attendere l'adozione di una regolamentazione a livello federale. Diversi Cantoni (ad es. AG, BS, VS) sono inoltre favorevoli a una normativa federale nonostante taluni di essi prevedano leggi sui cani.

2.4 Situazione in Europa

Nell'Unione europea (UE), spetta agli Stati membri decidere quali misure prendere per prevenire gli incidenti dovuti a morsi di cani.

In *Germania* è proibito importare cani delle razze pitbull terrier, american staffordshire terrier, staffordshire bull terrier, bull terrier e i loro incroci¹². Ulteriori disciplinamenti sono di competenza dei singoli *Länder*. Dal 2000 in poi, quasi tutti i *Länder* hanno stilato elenchi di razze canine cui si attribuisce un'aggressività dovuta a fattori genetici («Listenhunde»). Negli elenchi esistenti figurano da tre a 18 razze definite pericolose; per i cani appartenenti a suddette razze è previsto fra l'altro l'obbligo del guinzaglio, della museruola, del microchip, un'assicurazione obbligatoria, l'obbligo di autorizzazione, di sterilizzazione, di una recinzione sicura, di un esame delle conoscenze specifiche e il divieto di detenzione. Nella maggior parte dei *Länder* tedeschi il cane, dopo il superamento di un test comportamentale, può tuttavia essere dispensato dalle misure previste per l'elenco di razze.

Di recente è emersa la tendenza ad accantonare gli elenchi delle razze canine: mentre nel 2000 dovevano assolvere il test comportamentale quasi esclusivamente i cani degli elenchi delle razze, spesso oggi devono sottoporvisi soltanto i cani che mostrano un comportamento effettivamente aggressivo; questi ultimi presentano un tasso significativamente maggiore di bocciature rispetto ai cani dell'elenco. La Bassa Sassonia nel 2003 ha abrogato l'elenco delle razze canine adottato nel 2000 basando la propria decisione sui riscontri scientifici di varie tesi della Scuola universitaria di veterinaria di Hannover, secondo cui dai test comportamentali non sono emerse differenze significative tra i cani delle razze citate negli elenchi e gli altri cani¹³. Soltanto i cani dal comportamento potenzialmente pericoloso sono sottoposti, secondo la legge della Bassa Sassonia sulla detenzione di cani¹⁴, a un test comportamentale accuratamente definito. Nel contempo è stato previsto il divieto di detenere cani nei confronti di autori di reati, di persone che non hanno l'esercizio dei diritti

¹² Hundeverbringungs- und -einfuhrbeschränkungsgesetz (HundVerbrEinfG) del 12 aprile 2001 (BGBl. I pag. 530).

¹³ Si vedano in particolare le tesi seguenti: (a) Angela Mittmann 2002, «Untersuchung des Verhaltens von fünf Hunderassen und einem Hundetypus im Wesenstest nach den Richtlinien der Niedersächsischen Gefährtiervordnung vom 05.07.2000»; (b) Andrea Bötjter 2003, «Untersuchung des Verhaltens von fünf Hunderassen und einem Hundetypus im innerartlichen Kontakt des Wesenstestes nach den Richtlinien der Niedersächsischen Gefährtier-Verordnung vom 05.07.2000»; (c) Tina Johann 2004, «Untersuchung des Verhaltens von Golden Retrievern im Vergleich zu den als gefährlich eingestuften Hunden im Wesenstest nach der Niedersächsischen Gefährtiervordnung vom 05.07.2000»; (d) Jennifer Hirschfeld 2005, «Untersuchung einer Bullterrier-Zuchtlinie auf Hypertrophie des Aggressionsverhaltens».

¹⁴ Niedersächsisches Gesetz über das Halten von Hunden (NHundG) del 12 dicembre 2002. (Nds.GVBl. Nr.1/2003 pag.2), modificata il 30.10.2003 (Nds.GVBl. Nr.25/2003 pag. 367).

civili, di alcolisti o tossicodipendenti, di persone che a causa della loro scarsa forza fisica non riescono tenere il cane in modo sicuro, nonché di persone in cura per una malattia psichica, mentale o psicologica. Altri *Länder* (ad es. Berlino, Mecklenburgo-Pomerania Occidentale) hanno ridimensionato i loro elenchi di razze a seguito di una decisione della Corte costituzionale federale¹⁵, secondo cui il legislatore deve verificare se effettivamente risultano fondati i giudizi sulla pericolosità di una razza determinata.

In *Austria* non esistono disposizioni a livello nazionale; in diversi *Länder* sono tuttavia previste normative, per lo più norme di pubblica sicurezza o leggi specifiche sulla detenzione di animali. A Vienna ad esempio vige l'obbligo di tenere i cani al guinzaglio nei giardini pubblici. L'obbligo del guinzaglio o della museruola è prescritto per legge nei luoghi pubblici mentre in luoghi affollati (ristoranti, mezzi pubblici di trasporto, negozi o manifestazioni) la museruola è sempre obbligatoria. Vige inoltre l'obbligo assoluto della museruola per cani aggressivi, vale a dire cani con precedenti. La pericolosità non è dunque accertata in base a un elenco di razze bensì in base ai fatti.

L'*Italia* vieta in generale l'allevamento e l'addestramento che stimoli l'aggressività dei cani. Un'ordinanza prevede un elenco comprendente i cani delle razze pitbull, pastori e rottweiler. Per la fine del 2009 si valuterà se sostituire quest'elenco con altre disposizioni e conferire ai detentori di cani una maggiore responsabilità per quanto attiene all'addestramento e al comportamento del proprio animale. Negli spazi pubblici vige in generale l'obbligo del guinzaglio e talvolta della museruola. Le persone di età inferiore a 18 anni o con determinati precedenti giudiziari non possono tenere cani che figurano nell'elenco delle razze. Il servizio veterinario registra i cani pericolosi in una banca dati.

La *Francia* suddivide i cani pericolosi in due categorie: la categoria 1 dei «cani d'attacco» (che non sono iscritti in un registro genealogico riconosciuto dal Ministero dell'agricoltura e della pesca, del tipo staffordshire terrier, american staffordshire terrier, mastino e tosa) e la categoria 2 dei «cani da guardia e da difesa» (i cani della categoria 1 figuranti nel registro genealogico, rottweiler o cani che per i loro tratti morfologici sono equiparabili alla razza canina dei rottweiler). Ai cani della categoria 1 è proibita l'entrata in Francia. I cani di entrambe le categorie che già vi si trovano devono essere registrati, vaccinati contro la rabbia e assicurati contro la responsabilità civile; i cani della categoria 1 devono inoltre essere sterilizzati. Ai cani della categoria 1 è vietato accedere ai mezzi di trasporto pubblici, piazze e locali pubblici; i cani della categoria 2 devono invece essere tenuti al guinzaglio o portare la museruola. I detentori di cani devono avere più di 18 anni, una fedina penale pulita e non sottostare a tutela; inoltre non deve essere stato tolto loro alcun animale in precedenza. Oltre a ciò dal giugno 2008 i cani di entrambe le categorie devono superare un test comportamentale presso un veterinario designato dall'autorità¹⁶.

Il *Principato del Liechtenstein* ha adottato in votazione popolare, alla fine del 2006, una modifica della legge sui cani¹⁷ che prevede misure a tutela dell'incolumità pubblica. Per tutti i cani sono previste norme sull'allevamento, sulla detenzione e

¹⁵ BVerfG, 1 BvR 1778/01 del 16.3.2004, paragrafi n. 1–123.

¹⁶ Loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux – art. 17.

¹⁷ Gesetz vom 15. April 1992 über das Halten von Hunden (Hundegesetz HG).

sulla socializzazione; è inoltre necessario stipulare un'assicurazione di responsabilità civile. Nei pressi di parchi, istituti scolastici, parchi giochi o impianti sportivi, su strade, vie e piazze densamente frequentate, nelle zone pedonali, piste ciclabili o sentieri silvestri, riserve naturali nonché sulle piste da sci e di fondo, i cani devono essere tenuti al guinzaglio. Sono inoltre designati i luoghi nei quali è vietato l'accesso ai cani ed è stata attribuita ai Comuni la competenza di prevedere altri obblighi di tenere il cane al guinzaglio o divieti di accesso. Un'ordinanza¹⁸ definisce i cani potenzialmente pericolosi in un elenco che riporta esplicitamente 13 razze di cani (fra cui american staffordshire terrier, bull terrier, dobermann, mastiff, rottweiler, staffordshire bull terrier) nonché cani del tipo pitbull e i loro incroci con i cani dell'elenco di razze. Per tenere cani di questo elenco è necessaria un'autorizzazione, occorre inoltre dimostrare di saperli controllare, di possedere le necessarie conoscenze in materia, avere una fedina penale pulita e dimostrare che il cane proviene da un allevamento riconosciuto. I cani inclusi nell'elenco devono essere tenuti al guinzaglio e portare la museruola. Quelli che superano un esame di socializzazione possono essere esentati dall'obbligo del guinzaglio e della museruola.

2.5 Necessità di legiferare

2.5.1 Esito della consultazione (1° progetto di legge, legge sulla protezione degli animali)

Nell'aprile 2008 la sottocommissione, composta in parte di nuovi membri, ha preso atto dei risultati della consultazione relativi alle modifiche della legge sulla protezione degli animali proposte dalla CSEC-N e alla modifica della Costituzione federale. Come detto (cfr. n. 1.1), riguardo a questi progetti sono stati espressi pareri assai discordi. Ha ottenuto ampi consensi soltanto l'idea di occuparsi della questione dei cani pericolosi a livello federale. Le proposte di distinguere i cani a seconda della loro pericolosità e di vietare determinate razze sono state bocciate da un'ampia maggioranza degli interpellati. Le singole misure volte a garantire una migliore protezione dell'uomo e del cane dai cani pericolosi hanno destato reazioni controverse – e altrettanto varie e discordi sono state le argomentazioni. Le grandi differenze tra le posizioni e gli atteggiamenti rispecchiano le diverse esperienze e conoscenze dei singoli. La Commissione, confrontata con aspettative in parte inconciliabili e opinioni contrastanti, ha deciso di rivedere le disposizioni tenendo maggiormente in considerazione le argomentazioni contenute nei pareri, le conoscenze scientifiche degli specialisti nonché le esperienze maturate nei singoli Cantoni. Per conciliare gli interessi di protezione degli animali e di protezione della popolazione e non prevedere disparità di trattamento tra i detentori di cani, i membri della Commissione hanno deciso di espungere dalla legge il divieto di determinate razze. Con il presente progetto di legge, la Commissione tiene conto, per quanto possibile, dei diversi interessi dei detentori di cani, delle associazioni di protezione degli animali e cinologiche e di un'ampia fetta di popolazione, trovando un equilibrio tra le singole esigenze.

¹⁸ Verordnung vom 19. Dezember 2006 über das Halten von Hunden (Hundeverordnung HV).

2.5.2 Un gran numero di normative cantonali

Molti Cantoni (23) già prevedono una legge sui cani o prescrizioni volte a prevenire le lesioni causate da cani. Le misure disposte e le norme vigenti sono tuttavia assai diverse per tipo e contenuto (cfr. n. 2.3). Esistono inoltre innumerevoli disposizioni a livello comunale, il che rende difficoltosa una visione d'insieme. La grande maggioranza dei pareri relativi al primo progetto di legge della CSEC-N, che modificava la legge sulla protezione degli animali, hanno invocato un disciplinamento a livello federale. Il presente progetto di legge sui cani tiene conto di questa richiesta; ai Cantoni resta comunque la facoltà di emanare disposizioni ulteriori in materia.

2.5.3 Le aspettative della popolazione

Dopo il gatto, il cane è l'animale da compagnia preferito dagli Svizzeri. Nonostante la popolarità dell'animale, da diversi anni la popolazione chiede che la sua detenzione venga disciplinata in modo chiaro. Desti particolare preoccupazione è l'allevamento di alcune razze canine in funzione della loro idoneità al combattimento (*game-ness*); in determinati ambienti il possesso di questi cani è inoltre visto come uno *status symbol*. Dopo l'incidente mortale di Oberglatt nel dicembre 2005, 180 000 persone hanno firmato una petizione lanciata dal «Blick» che chiedeva un divieto immediato dei pitbull in Svizzera. È indubbio che molte persone hanno paura dei cani aggressivi e auspicano misure di protezione adeguate contro questi animali. È aumentata la consapevolezza che, per permettere una convivenza tra uomo e cane, non soltanto il cane debba essere protetto dall'uomo, ma che anche quest'ultimo debba a volte essere protetto dall'animale.

2.5.4 Ferimenti dovuti a morsi di cane e relativa statistica per tipo di cane

Dal 2 maggio 2006 i medici sono tenuti ad annunciare tutti i ferimenti causati da morsi di cane che hanno curato nei loro studi o negli ospedali. Questo obbligo di notifica ha permesso per la prima volta di analizzare i dati statistici relativi a lesioni provocate da morsi di cane, mettendoli in relazione con i dati relativi alla razza canina. I risultati, pubblicati dall'UFV a fine agosto 2008, mostrano fortunatamente che nel 2007 oltre il 99 per cento dei cani non aveva morso né animali né persone. Le statistiche attestano purtroppo che nel 2007 i cani hanno morso in 4291 occasioni. In 2678 casi sono state morse persone, nel resto dei casi (1613) le vittime erano animali. I tipi di cane coinvolti sono oltre 200. Le razze più diffuse hanno causato la maggior parte dei ferimenti.

Dai dati si desume inoltre che le vittime dei morsi di cani sono soprattutto bambini. Tali ferimenti, rispetto a quelli subiti dagli adulti, sono più gravi. Nella metà dei casi, i bambini sotto i dieci anni sono feriti alla testa o alla gola. Un quarto degli incidenti dovuti a morsi di cui sono vittime bambini è stato causato da cani di piccola taglia.

I dati statistici sembrano da un lato parlare chiaro, dall'altro a giudizio della Commissione hanno lasciato aperte molte questioni. Per trarre conclusioni attendibili da

dati statistici occorrerebbe effettuare rilevamenti su più anni; solo in questo modo sono possibili paragoni significativi.

Secondo le statistiche un morso su tre è avvenuto nell'ambito familiare. Gli esperti ritengono che questa cifra debba essere raddoppiata poiché molte famiglie non necessariamente notificano questo tipo di incidenti. I membri della Commissione si sono interrogati sull'entità dei dati relativi ai morsi non notificati e quindi non rilevati dalla statistica.

La statistica inoltre non dice nulla sulle cause o su come si sono svolti i fatti che hanno portato al ferimento. Le cifre non permettono neppure di capire se il comportamento aggressivo dei cani è imputabile al cane stesso o se una parte di questi incidenti è riconducibile a un errato comportamento delle persone. Non si dispone inoltre di informazioni circa la gravità dei ferimenti notificati. Regna pure incertezza sull'indicazione esatta del tipo di cane, poiché queste informazioni nella maggior parte dei casi sono fornite dalla vittima.

I membri della Commissione hanno preso atto dei dati statistici con la dovuta cautela. I dati possono essere significativi per i lavori in corso poiché forniscono indicazioni sul potenziale di rischio ed entro certi limiti possono costituire il fondamento di un pacchetto di misure volte a migliorare la sicurezza pubblica. La statistica sui morsi ha rafforzato la volontà della CSEC-N di ridurre il rischio di incidenti dovuti a morsi con misure sensate – vale a dire con provvedimenti che, in particolare, promuovano e disciplinino a livello di legge un'educazione adeguata al tipo di cane e una corretta e completa socializzazione dell'animale.

2.5.5 Inasprimento della responsabilità dei detentori di cani

Nell'ambito del dibattito sulle possibili misure contro i cani pericolosi è stato chiesto, fra l'altro, di inasprire la responsabilità dei detentori di cani, così da proteggere meglio la popolazione dai cani pericolosi e accrescere nel contempo la consapevolezza dei rischi e della responsabilità da parte dei detentori di cani. Il 12 aprile 2006 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia a polizia (DFGP) di esaminare la questione della responsabilità civile dei detentori di cani. Dopo aver preso atto dei risultati, il 17 gennaio 2007 ha incaricato il DFGP di elaborare una revisione parziale del Codice delle obbligazioni. La procedura di consultazione relativa si è aperta il 15 giugno 2007. Il 14 dicembre dello stesso anno il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della consultazione e ha optato per l'inasprimento della responsabilità di tutti i detentori di cani e per l'introduzione dell'obbligo di stipulare un'assicurazione. Il Consiglio federale ritiene che soltanto tale obbligo possa garantire che le vittime di un morso di cane – indipendentemente dalla situazione salariale e patrimoniale dei detentori di cani – siano risarcite. Attualmente 10 Cantoni hanno introdotto o stanno per introdurre l'obbligo di assicurazione. A livello federale il DFGP è stato incaricato di elaborare un messaggio in merito. Anche il presente progetto di legge prevede un obbligo di assicurazione e un inasprimento della responsabilità (cfr. n. 2.6.1.7).

2.6 La nuova normativa federale

2.6.1 Una legge sui cani con misure globali

In quasi tutte le situazioni, i detentori di cani si trovano di fronte a prescrizioni e regole che si applicano dall'acquisto dell'animale fino alla sua morte. Trattare un cane in modo adeguato implica per il suo detentore l'osservanza di determinati obblighi e richiede che quest'ultimo li conosca, li rispetti e sia disposto ad assumersi le proprie responsabilità.

La maggior parte dei Cantoni ha emanato disposizioni per prevenire ferimenti e altri pericoli dovuti a cani oppure dispone di leggi sui cani (cfr. n. 2.3). Si tratta perlopiù di soluzioni isolate, che differiscono considerevolmente l'una dall'altra. Queste leggi prevedono da un lato prescrizioni sulla detenzione, l'identificazione, la registrazione e la tassazione dei cani; dall'altro stabiliscono norme e obblighi inerenti alla protezione degli animali e alla polizia epizootica.

Con il presente progetto di legge si intende istituire una legge sui cani a livello nazionale che rispetti i diritti degli animali e non discrimini le razze. Lo scopo principale del progetto consiste nel disciplinare il trattamento dei cani così da renderlo sicuro e consapevole delle responsabilità che comporta. Prevedendo condizioni chiare e misure globali si gettano le basi di una convivenza tra persone e cani senza pericoli e di conseguenza per una protezione delle persone dai cani. I capitoli che seguono esamineranno in modo più dettagliato le principali disposizioni del progetto di legge.

2.6.1.1 Formazione e perfezionamento

L'intemperanza di un cane è spesso riconducibile a un'educazione sbagliata o lacunosa. Questo è uno dei motivi per cui la CSEC-N ha deciso di fare delle norme sulla responsabilità dei detentori di cani e sulla socializzazione ed educazione dei cani uno dei cardini della legge. L'articolo 6 capoverso 3 della nuova legge sulla protezione degli animali costituisce la base generale per la formazione dei detentori di animali. La nuova ordinanza sulla protezione degli animali si fonda su tale base legale e stabilisce esplicitamente un obbligo di formazione per i detentori di cani e i cani stessi. Allo stesso modo, il progetto di legge sui cani disciplina i corsi di socializzazione dei cani per detentori di cani e i requisiti che devono soddisfare le persone che li tengono.

2.6.1.2 Nessuna razza vietata

Dopo aver preso atto dei risultati della consultazione ed essersi informata sulle conoscenze scientifiche e sulle esperienze degli ambienti specializzati, la Commissione ha rinunciato a prevedere nella legge un divieto di detenzione di razze canine pericolose o potenzialmente pericolose e a stilare un elenco di razze canine vietate. Vari motivi hanno portato a questa decisione.

- Nel nostro Paese, una gran parte dei detentori di cani si comporta correttamente e i numerosi cani tenuti in modo adeguato rappresentano uno scarso pericolo.

- Soltanto una minima parte dei cani tenuti in Svizzera è di razza pura. La maggior parte dei cani sono di razza mista. Secondo diversi specialisti, l'appartenenza a una razza non è un criterio utile a stabilire la pericolosità di un cane. Alla luce di questo fatto, l'allestimento di una lista di razze canine vietate si rivelerebbe problematico.
- Nessuno contesta che ogni cane, indipendentemente dalla sua razza, possa reagire in modo ostile e mordere persone o animali che incontra. Un comportamento di questo tipo è determinato in particolare dalle esperienze che un cucciolo ha vissuto durante i suoi primi mesi di vita. I cani di qualsiasi razza che soffrono di turbe comportamentali o appartenenti alle cosiddette razze pericolose sono spesso allevati e addestrati deliberatamente in modo da svilupparne l'aggressività. Se si vietassero talune razze pericolose, inoltre, detentori di cani poco responsabili o addirittura negligenti ripiegherebbero su altre razze per raggiungere i propri obiettivi.
- Un divieto per i cani da combattimento instillerebbe inoltre nella popolazione una falsa sensazione di sicurezza.
- Taluni *Länder* tedeschi (cfr. n. 2.4) hanno introdotto elenchi di razze per abrogarli successivamente sulla base delle nuove conoscenze scientifiche e delle esperienze fatte.

Per questi motivi la CSEC-N ha deciso di puntare su una maggiore responsabilità personale – che non deve essere limitata da divieti sproporzionati.

2.6.1.3 Obbligo di tenere i cani al guinzaglio

Le misure proposte devono essere proporzionate allo scopo perseguito, vale a dire garantire la pacifica convivenza di cane e uomo. Occorre inoltre tener in debito conto le necessità di spazio e di movimento dei cani. Si è pertanto rinunciato a introdurre nella legge l'obbligo incondizionato di tenere i cani al guinzaglio o di applicare loro la museruola, in quanto ciò sarebbe in contrasto con i principi della legislazione sulla protezione degli animali. Nel progetto la CSEC-N stabilisce i luoghi in cui vige, a livello svizzero, l'obbligo di tenere i cani al guinzaglio, così da accrescere la sicurezza pubblica. Si tratta in particolare di luoghi, aree ed edifici accessibili al pubblico.

2.6.1.4 Verifica

Ogni cane può presentare un comportamento oltremodo aggressivo o addirittura ferire persone o animali. I disturbi del comportamento – sempre che non siano dovuti a fattori genetici – possono in ampia misura essere corretti. In questi casi si parte dal presupposto che il detentore del cane si assuma le proprie responsabilità e agisca di conseguenza (ad es. test comportamentale, addestramento, terapia ecc.). Le autorità cantonali competenti devono tuttavia avere la possibilità di intervenire laddove necessario. Se un cane ferisce gravemente persone o animali o presenta un comportamento oltremodo aggressivo, l'autorità cantonale competente deve poter procedere a una verifica. A seconda dei risultati essa deve inoltre poter ordinare le misure necessarie.

2.6.1.5 Cani utilizzati a scopi particolari

I cani hanno una spiccata facoltà di apprendimento. Con un addestramento mirato sono in grado di eseguire un compito anche in condizioni difficili. È anche per questo motivo che ai cani di servizio vengono affidati compiti variegati. Per essere impiegato come cane da protezione, oltre ad aver acquisito capacità pratiche l'animale deve dare prova di un buon comportamento sociale. Il cane previsto per il servizio di protezione dovrà acquisire queste facoltà in occasione di un addestramento specifico. Il presente progetto di legge vieta l'addestramento dei cani all'attacco, definendo tuttavia gli ambiti di impiego per i quali l'addestramento come cane da protezione può essere consentito.

2.6.1.6 Registrazione e allevamento

L'articolo 30 LFE prescrive l'obbligo di contrassegnare e registrare i cani in una banca dati. L'obbligo di registrazione dei cani, previsto in origine esclusivamente per ragioni di polizia epizootica, è stato adeguato. Secondo il messaggio del Consiglio federale, la modifica della legge del 23 luglio 2002¹⁹ sulle epizoozie «... deve consentire di registrare i cani dal comportamento problematico nonché di ordinare misure adeguate alla situazione sulla base dei precedenti registrati (ad es. istruzione di recupero, provvedimenti di sicurezza, eutanasia)».

Secondo la CSEC-N, un obbligo di registrazione e di controllo per tutti gli allevamenti sarebbe troppo dispendioso e sproporzionato. L'esperienza dimostra che una gran parte degli allevatori rispetta le disposizioni determinanti. Inoltre, in caso di irregolarità negli allevamenti, i servizi cantonali competenti possono eseguire controlli in ogni momento e se del caso adottare misure. L'articolo 9 del presente progetto di legge integra le disposizioni in materia di registrazione previste dalla LFE e autorizza il Consiglio federale a prescrivere che i cani di determinati tipi di razze possano essere allevati solo in allevamenti registrati dal Cantone.

2.6.1.7 Responsabilità e assicurazione

Nel 2006 le Camere hanno accolto due mozioni che chiedevano di inasprire la responsabilità dei detentori di cani pericolosi (cfr. n. 2.2). Nel frattempo il Consiglio federale si è occupato di questo tema. Il 17 gennaio 2007 ha incaricato il Dipartimento di giustizia e polizia (DFGP) di elaborare una revisione parziale del Codice delle obbligazioni. Il progetto è stato posto in consultazione il 15 giugno 2007. Il 14 dicembre 2007 il Consiglio federale ha deciso, in base ai risultati della procedura di consultazione, di inasprire la responsabilità dei detentori di cani e di introdurre un obbligo di assicurazione. Il DFGP sta preparando il relativo messaggio. Il presente progetto della CSEC-N prevede che il detentore di cani deve rispondere dei danni causati dal proprio animale. Inasprire la responsabilità ci si propone di proteggere le parti lese. Per pretendere un indennizzo esse dovranno soltanto dimostrare di aver subito un danno causato dall'animale. Questa disposizione esige dai detentori di cani una vigilanza più attenta sull'animale. Nel disciplinare questo tipo di responsabilità

¹⁹ FF 2002 4455

si è volutamente rinunciato a distinguere tra cani pericolosi e meno pericolosi poiché – come detto – in determinate situazioni anche i cani meno pericolosi diventano aggressivi, rischiando di ferire persone o animali.

Diversi Cantoni prevedono un obbligo generale di assicurazione per i detentori di cani. Attualmente la persona aggredita da un cane non è tuttavia sufficientemente tutelata se il padrone dell'animale, per diversi motivi, non è in grado di rifondere i danni provocati dal suo cane. Il presente progetto di legge prevede pertanto che il detentore di un cane è tenuto a stipulare un'assicurazione, a prescindere dalla pericolosità dell'animale. Oltre il 90 per cento dei detentori di cani dispone già della copertura assicurativa prevista dal presente progetto.

2.6.2 Necessità di una nuova base costituzionale

La Costituzione attuale non è una base sufficiente per una regolamentazione federale globale volta a proteggere le persone contro i cani pericolosi. L'Ufficio federale di giustizia²⁰ era giunto a questa conclusione già nel settembre 2000, nella perizia presentata prima che il Consiglio nazionale discutesse la mozione Heiner Studer «Detenzione di cani da combattimento» (00.3018, cfr. n. 2.3). In occasione dei dibattiti del Consiglio nazionale del 20 settembre 2000 e dell'esame delle mozioni delle due CSEC sull'entrata in vigore degli articoli 7a e 7c della legge federale sulla protezione degli animali (05.3790 e 05.3812), il Consiglio federale non aveva tuttavia ritenuto che l'attuale Costituzione offrisse una base insufficiente per l'introduzione di misure incisive per la protezione delle persone o addirittura per il divieto di determinate razze.

Nell'autunno del 2006, la sottocommissione «Cani pericolosi» nell'ambito dei suoi lavori ha chiesto una seconda perizia²¹ che ha confermato le summenzionate conclusioni dell'Ufficio federale di giustizia. Nel loro tenore attuale, né l'articolo 80 (protezione degli animali), né l'articolo 118 (protezione della salute) della Costituzione federale possono costituire il fondamento di una legislazione volta a proteggere le persone dagli animali. Secondo l'articolo 80, spetta alla Confederazione legiferare in materia di protezione degli animali. Evidentemente alcune misure di protezione degli animali possono servire, indirettamente, alla protezione delle persone. L'articolo 80 della Costituzione non può tuttavia essere interpretato nel senso di attribuire alla Confederazione la competenza di adottare disposizioni volte a proteggere direttamente le persone dagli animali. Secondo l'articolo 118 capoverso 2 lettera a Cost., la Confederazione emana prescrizioni sull'impiego di organismi e oggetti che possono mettere in pericolo la salute. I cani non sono però oggetti. Secondo l'Ufficio federale di giustizia, sarebbe perlomeno inusuale servirsi della nozione di organismo per fondare disposizioni legislative volte a proteggere le

²⁰ Cani da combattimento: basi giuridiche di un'eventuale regolamentazione, parere dell'Ufficio federale di giustizia del 5 settembre 2000 (giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione, GAAC 65/1 pag. 30 segg.; disponibile solo in tedesco).

²¹ Markus Müller/Reto Feller: competenze legislative della Confederazione in materia di protezione delle persone dagli animali pericolosi (in particolare dai cani); perizia destinata alla sottocommissione «Cani pericolosi» della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale, Berna, 16 novembre 2006 (disponibile solo in tedesco).

persone dai cani pericolosi. In base alla seconda perizia chiesta dalla sottocommissione, ciò sarebbe addirittura contrario alla Costituzione.

Le due perizie considerano peraltro che gli articoli 57 (sicurezza), 74 (protezione dell'ambiente), 82 capoverso 1 (circolazione stradale), 88 capoverso 1 (sentieri e percorsi pedonali), 95 capoverso 1 (attività economica privata) e 107 capoverso 1 (armi e materiale bellico) della Costituzione federale non entrano in considerazione per fondare una competenza della Confederazione o vi si prestano in misura molto limitata.

È quindi indispensabile modificare la Costituzione per fondare su una solida base le disposizioni di protezione delle persone contenute nel presente progetto di legge sui cani. La CSEC-N sottopone perciò all'Assemblea federale un decreto federale che modifica l'articolo 80 Cost., così da permettere alla Confederazione di legiferare sulla protezione delle persone da lesioni provocate da animali detenuti dall'uomo.

2.6.3 Nessuna imposta federale sui cani

Secondo il diritto vigente, la riscossione dell'imposta sui cani è di competenza dei Cantoni. Si tratta di un'imposta speciale, qualificata come imposta mista e che grava sul possesso di un bene. Un'imposta è un contributo pubblico che serve a finanziare le spese derivanti dall'adempimento di compiti pubblici. La Confederazione non può riscuotere imposte senza che la Costituzione gliene dia esplicitamente la competenza. Il presente progetto pone l'accento sulla protezione delle persone dai cani pericolosi e non prevede quindi alcuna disposizione che consenta alla Confederazione di riscuotere una simile imposta. L'ordinamento attuale, secondo cui spetta ai Cantoni o ai Comuni legiferare in materia, resta quindi invariato.

La rinuncia a una disposizione costituzionale che introduca l'imposta sui cani non significa tuttavia che sarebbe impossibile per la Confederazione riscuotere una tassa di altro genere sui cani. In effetti, la Confederazione non ha bisogno di una base costituzionale per istituire una tassa d'incentivazione; è sufficiente che disponga di una competenza legislativa nel settore interessato. La tassa d'incentivazione – che è anch'essa un tributo pubblico – non serve a finanziare un compito dello Stato, ma a influire sul comportamento dei privati. Destinata a colpire un comportamento specifico che il legislatore intende contrastare, la tassa persegue un obiettivo quantificabile e deve essere fissata in modo tale che questo comportamento sia finanziariamente svantaggioso. Il nuovo capoverso 2bis proposto nell'articolo 80 Cost. attribuisce alla Confederazione la competenza globale di legiferare per proteggere le persone dalle lesioni provocate da animali e la autorizza nel contempo a istituire una tassa d'incentivazione. Al momento la Confederazione non intende tuttavia avvalersi di questa possibilità; la riscossione di tasse sulla detenzione dei cani permarrà pertanto di competenza i Cantoni, i quali potranno prevedere, oltre all'imposta sui cani, anche una tassa d'incentivazione.

Considerazioni generali

Il nuovo articolo 80 Cost. riconosce alla Confederazione la competenza di emanare, nell'ambito della protezione degli animali, anche disposizione a tutela delle persone. La protezione dell'essere umano e quella degli animali sono infatti due obiettivi strettamente correlati tra loro. I cani aggressivi costituiscono spesso un pericolo sia per gli altri animali sia per l'essere umano, mentre l'allevamento dei cani volto a svilupparne l'aggressività costituisce, conformemente all'articolo 10 LPAn, un'anormalità contraria ai principi della protezione degli animali.

Gli obiettivi possono tuttavia essere diametralmente opposti se si pensa, ad esempio, che l'obbligo di tenere un cane al guinzaglio è in contraddizione con la norma secondo cui occorre garantire agli animali la libertà di movimento necessaria al loro benessere²². Estendendo l'obbligo di applicare la museruola, si impedirebbe un comportamento proprio del cane, limitando le sue possibilità di esprimersi a tal punto che occorre chiedersi se non ne venga violata la dignità. Se venissero integrate nella legge federale sulla protezione degli animali, le disposizioni concernenti la protezione dell'essere umano dai cani corrisponderebbero a quasi un terzo del totale delle disposizioni; di conseguenza, si attribuirebbe un'importanza smisurata alla protezione delle persone dagli animali all'interno di una legge che dovrebbe proteggere, prima di tutto, questi ultimi.

Per i motivi suesposti, si ritiene più opportuno che la protezione della popolazione dai cani pericolosi o con un comportamento aggressivo sia disciplinata in una legge a sé stante.

Art. 1 Scopo

La legge sui cani si prefigge di disciplinare le modalità di detenzione e di trattamento dei cani in modo tale da renderle socialmente rispettose: in altri termini si tratta di garantire che non limitino i diritti delle altre persone, primo tra i quali la libertà personale e in particolare il diritto all'integrità fisica; non da ultima però, deve essere protetta anche l'incolumità psichica. Può infatti accadere che un cane lasciato libero di circolare spinga singole persone a cambiare lato della strada o addirittura a seguire un percorso completamente diverso, mentre nessuno ha motivo di temere un cane tenuto al guinzaglio o munito di museruola. In ogni caso le misure devono essere proporzionate: sarebbe infatti eccessivo, ad esempio, fare in modo che le persone che soffrono di una fobia dei cani non ne incontrino.

Occorre tuttavia tener conto anche di altri interessi pubblici e soprattutto della protezione degli animali. Quest'ultima è stata presa particolarmente in considerazione introducendo la riserva di cui al capoverso 2.

²² Art. 6 cpv. 1 LPAn.

Nella nuova legge sulla protezione degli animali, adottata il 16 dicembre 2005, sono stati formulati i principi di un allevamento responsabile. Quest'ultimo non deve causare all'animale né ai suoi discendenti danni connessi con l'obiettivo zootecnico²³. Tali principi sono completati dalla disposizione di cui al capoverso 1 del progetto di legge, secondo cui nell'allevamento di cani la selezione deve mirare all'ottenimento di cani che non costituiscano pericolo per le persone e gli altri animali. I cani selezionati con l'obiettivo di svilupparne l'aggressività costituiscono in ogni caso un pericolo, ragion per cui tale selezione costituisce un delitto. La disposizione impone indirettamente all'allevatore anche l'obbligo di occuparsi in tempo utile della socializzazione e dell'educazione del proprio cane. L'educazione impartita ai cuccioli è infatti di importanza decisiva per il futuro comportamento sociale del cane.

Ai detentori di cani sono imposti diversi altri obblighi: disposizioni simili sono contenute anche nelle legislazioni cantonali, formulate come regole generali di comportamento. Gli obblighi sono completati, al capoverso 3, con il divieto esplicito di lasciare circolare i cani senza sorveglianza in un luogo pubblico, ove per luogo pubblico si intende tutto ciò che non è proprietà privata (strade, piazze, stazioni, laghi, etc.). La presenza di un cane che circola liberamente, senza sorveglianza, può infatti ostacolare l'utilizzo dello spazio pubblico da parte di altre persone.

I cani in libertà non solo costituiscono un maggiore pericolo potenziale, ma possono altresì impaurire le persone, anche se non presentano un comportamento aggressivo. Ciononostante, durante la procedura di consultazione relativa al primo progetto di legge elaborato dalla CSEC-N, l'obbligo di tenere i cani al guinzaglio nei luoghi pubblici è stato respinto poiché la maggior parte degli interpellati la ritenevano una misura sproporzionata e contraria ai principi della legislazione sulla protezione degli animali. È stato invece chiesto di prevedere l'obbligo del guinzaglio in luoghi quali edifici scolastici, parchi giochi e campi sportivi o in luoghi molto frequentati.

In virtù dell'articolo 15, chi contravviene a tale disposizione è penalmente perseguibile.

L'obbligo di notifica a cui sottostanno i veterinari, i medici, le autorità doganali, le pensioni e i rifugi per animali nonché gli addestratori di cani è già parte integrante dell'ordinanza sulla protezione degli animali²⁴. Si tratta ora di sancirlo in una legge. L'articolo 4 prevede che anche le autorità comunali sono tenute a notificare gli incidenti causati dai cani. Tale obbligo di notifica mira a far sì che le autorità competenti vengano informate sui gravi incidenti da morsi di cane o della presenza di cani che presentano un comportamento oltremodo aggressivo, e possano eventualmente prendere le misure del caso. Un incidente è ritenuto grave se la vittima necessita di un trattamento medico. Sono indice di un comportamento oltremodo aggressivo, ad esempio, il fatto che il cane abbia un atteggiamento minaccioso (ringhia,

²³ Art. 10 LPAn.

²⁴ Art. 78 OPAn.

Le vigenti disposizioni concernenti la formazione dei detentori di cani sono integrate da disposizioni secondo cui i corsi devono vertere anche sulla socializzazione dei cani. Le statistiche riguardanti i morsi di cani dimostrano che tali corsi sono estremamente importanti: in molti casi, infatti, i morsi sono dovuti a errori comportamentali del detentore o delle persone del suo entourage.

Sono autorizzati a offrire detti corsi le organizzazioni cinofile e i privati. Benché una normativa federale sulle qualifiche dei formatori sia necessaria, la legge non assoggetta tuttavia ad autorizzazione coloro che tengono tali corsi, ragione per cui non è prevista un'ammissione all'esercizio della professione nel senso proprio del termine. In questo ambito non si dispone neppure di strutture formative che rispondano ai criteri previsti dalla legge sulla formazione professionale²⁵. I requisiti relativi alla qualifica dei formatori sono quindi retti dall'articolo 203 OPAn, mentre il riconoscimento delle formazioni è disciplinato dall'articolo 199 OPAn. L'ordinanza concernente le formazioni per la detenzione e il trattamento degli animali²⁶ definisce poi nel dettaglio tali requisiti.

L'impiego dei cani nei servizi di difesa, come cani da protezione del bestiame, cani guida per non vedenti o cani da terapia va subordinato a condizioni quadro particolari in materia di formazione, detenzione e trattamento, che tengano conto dello scopo di utilizzo e dei rischi cui gli animali sono esposti.

L'articolo 69 OPAn distingue i cani in funzione dei compiti attribuiti o dello scopo di utilizzo, suddividendoli in cani da lavoro, cani da compagnia o da laboratorio. Le varie possibilità di utilizzo dei cani da lavoro sono elencate in modo esaustivo. I cani che non sono né da lavoro né da laboratorio sono considerati «cani da compagnia».

Per i cani da protezione del bestiame e i cani di servizio, nonché per i cani destinati alle competizioni sportive dei servizi di difesa, la OPAn prevede eccezioni quanto alle modalità di allevamento e di addestramento: come previsto all'articolo 16 dell'ordinanza sulle epizootie (OFE)²⁷, essi devono essere identificati come tali presso la banca dati nazionale per gli animali da compagnia contrassegnati (ANIS). Una tale disposizione ha lo scopo di proteggere l'uomo e gli altri animali da cani che potrebbero risultare pericolosi se utilizzati in maniera sbagliata o abusiva.

Il progetto prevede di introdurre nella categoria dei cani di servizio anche i cani di società di sicurezza private (una revisione in tal senso dell'articolo 69 OPAn è in preparazione). Sono però considerati cani di servizio esclusivamente i cani di società di sicurezza in possesso di un'autorizzazione cantonale. Attualmente vi sono Cantoni nei quali per le società di sicurezza private è previsto solo un obbligo di registrazione e altri Cantoni nei quali non esiste ancora una legislazione in materia. Le società di sicurezza con sede in uno di questi Cantoni non possono quindi disporre di un'autorizzazione ai sensi del capoverso 2 lettera b. Per tale motivo, tali aziende di sicurezza non potranno utilizzare, per lo svolgimento delle loro attività, nessun cane

²⁵ Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (Legge sulla formazione professionale; RS 412.10; LFPr).

²⁶ Ordinanza del DFE concernente le formazioni per la detenzione e il trattamento degli animali (RS 455.109.1).

²⁷ Ordinanza del 27 giugno 1995 sulle epizootie (RS 916.401; OFE).

motore³³, gli aerei³⁴, gli esplosivi³⁵, le aziende o installazioni pericolose per l'ambiente³⁶, gli organismi geneticamente modificati³⁷ o patogeni³⁸ e la caccia³⁹.

L'inasprimento della responsabilità del detentore mira a proteggere le vittime; esse infatti, per poter richiedere un indennizzo, dovranno semplicemente provare che il danno è stato causato dal cane. Un secondo obiettivo di tale inasprimento è sensibilizzare i detentori di cani nei confronti dei rischi inerenti alla detenzione del loro animale e spingerli alla prudenza quando svolgono qualsiasi attività con il loro cane.

La responsabilità per rischio proposta nel presente progetto si applica a tutti i cani. Si rinuncia pertanto a operare la peraltro ardua distinzione tra cani pericolosi e cani meno pericolosi; si tiene inoltre conto del fatto che anche un cane poco pericoloso può, in determinate situazioni, diventare aggressivo.

Art. 11 Assicurazione

L'obbligo di stipulare un'assicurazione nasce soprattutto dall'esigenza di garantire alla vittima un indennizzo. Un semplice inasprimento della responsabilità non costituisce infatti alcun vantaggio per la vittima se il detentore non è in grado, a causa di un reddito o di un patrimonio modesto, di risarcire i danni causati dal proprio cane. Per tale motivo, in Svizzera, la responsabilità per rischio è stata regolarmente abbinata all'obbligo di stipulare un'assicurazione di responsabilità civile; a tale proposito si rammenta la legge sulla circolazione stradale (LCStr) (art. 58 segg. [responsabilità civile]; art 63 segg. [assicurazione obbligatoria]).

A questo riguardo, va inoltre rilevato che alcuni Cantoni già prevedono l'obbligo per i detentori di cani di stipulare un'assicurazione di responsabilità civile. Nei Cantoni di Appenzello Interno⁴⁰, Basilea Città⁴¹, Basilea Campagna⁴², Friburgo⁴³, Ginevra⁴⁴, Svitto⁴⁵, Turgovia⁴⁶ e Vallese⁴⁷ vige infatti l'obbligo generale di stipulare un'assicurazione per le persone che detengono un cane. Nei Cantoni di Ticino e Zurigo si stanno elaborando modifiche di legge volte a introdurre un'assicurazione obbligatoria.

L'assicurazione obbligatoria si applica a tutti i cani, e non solo a quelli pericolosi. Ciò faciliterà il lavoro delle compagnie assicurative, che potranno basarsi

³³ Legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (RS **741.01**; LCStr).

³⁴ Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (RS **748.0**; LNA).

³⁵ Legge federale del 25 marzo 1977 sugli esplosivi (RS **941.41**; LEspl).

³⁶ Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (RS **814.01**; LPAmb).

³⁷ Legge federale del 21 marzo 1983 sull'ingegneria genetica nel settore non umano (Legge sull'ingegneria genetica; RS **814.91**; LIG).

³⁸ LPAmb (art 59^abis)

³⁹ Legge federale del 20 giugno 1986 sulla caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (RS **922.0**; LCP).

⁴⁰ Hundegesetz vom 24. April 2005, Gesetzessammlung 560.100, Art. 17.

⁴¹ Gesetz betreffend das Halten von Hunden vom 14. Dezember 2006, 365.100, § 2.

⁴² Gesetz über das Halten von Hunden vom 22. Juni 1995, Fassung vom 21. Juni 2007, SGS 342, § 2.

⁴³ Loi du 2 novembre 2006 sur la détention des chiens, 752.3, Art. 39.

⁴⁴ Loi du 1^{er} octobre 2003 sur les conditions d'élevage, d'éducation et de détention de chiens (modification du 17 juin 2007), M 3 45, art. 7.

⁴⁵ Gesetz über das Halten von Hunden vom 23. Juni 1983, 546.100, § 1.

⁴⁶ Gesetz über das Halten von Hunden vom 5. Dezember 1983, Fassung vom 12. September 2007, 641.2, § 1a.

⁴⁷ Gesetz welches das eidgenössische Tierschutzgesetz vollzieht vom 14. November 1984, Gesetzessammlung 455.1, Art. 10a.

sull'attuale modello di assicurazione di responsabilità civile e non dovranno quindi creare un prodotto ad hoc, né adeguare i contratti già stipulati. Attualmente, già il 90 per cento dei detentori di cani sono in possesso dell'assicurazione prevista dal progetto di legge.

La definizione degli importi minimi di assicurazione spetta al Consiglio federale, che potrà optare per un importo unico o per un importo differenziato a seconda della pericolosità dell'animale. Potrà inoltre adeguare gli importi alle mutate circostanze. Tale delega è prevista da quasi tutte le leggi federali che prevedono un'assicurazione obbligatoria (cfr. ad es. art. 64 LCStr). Il Consiglio federale determina altresì i rischi che possono essere esclusi dalla copertura assicurativa, quali ad esempio i rischi la cui copertura non sarebbe giustificata da alcun interesse pubblico, in particolare i danni materiali subiti dal detentore stesso del cane o da un membro della sua famiglia. Tali danni materiali sono esclusi dall'assicurazione obbligatoria anche in altre leggi federali (cfr. ad es. art. 63 cpv. 3 LCStr).

Art. 12 Deroghe all'obbligo di assicurazione

Sono previste due eccezioni al principio di assicurazione obbligatoria: in primo luogo, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni non sono tenuti ad assicurarsi. Una disposizione analoga è prevista all'articolo 73 LCStr. In secondo luogo, l'autorità competente può, in circostanze particolari, esonerare un detentore di cani dall'obbligo di stipulare un'assicurazione, ad esempio nel caso in cui nessuna compagnia assicurativa sia disposta ad assicurarlo poiché ha in precedenza commesso una frode assicurativa. In questo caso però, il detentore non sarebbe totalmente esonerato dall'obbligo di stipulare un'assicurazione; l'autorità può semplicemente esigere un'altra forma di copertura della responsabilità civile.

Art. 13 [Diritto cantonale]

Ai Cantoni è riconosciuta la facoltà di emanare disposizioni ulteriori. Dopo la procedura di consultazione per il primo progetto di legge elaborato dalla CSEC-N sono state presentate in molti Cantoni proposte di una lista di razze. Le liste operano una distinzione tra almeno due categorie di cani: i cani «normali» e quelli «potenzialmente pericolosi». Il 30 novembre 2008, nel Cantone di Zurigo la popolazione si è espressa a favore di un progetto di legge che prevede il divieto di alcune razze di cani. In altri Cantoni (FR⁴⁸, GE⁴⁹, VS⁵⁰) la lista di cani è già definita nella legge cantonale. I Cantoni potranno emanare queste disposizioni e norme più severe anche in futuro.

⁴⁸ Art. 20 Loi sur la détention des chiens.

⁴⁹ Loi sur les conditions d'élevage, d'éducation et de détention de chiens, M 3 45, Art. 2A.

⁵⁰ Gesetz welches das eidgenössische Tierschutzgesetz vollzieht, Art. 24b.

Il presente articolo dichiara perseguibili l'allevamento dei cani volto a svilupparne l'aggressività e l'addestramento non autorizzato all'attacco. Con allevamento volto a sviluppare l'aggressività si intende la selezione mirata di animali che mostrano un comportamento fortemente aggressivo. In linea di principio è vietato addestrare un cane all'attacco; fanno eccezione i casi di cui all'elenco esaustivo dell'articolo 8 capoverso 2. Conformemente all'articolo 74 capoverso 2 OPAn, in questi casi l'addestramento deve essere svolto dall'esercito, dalla polizia o da organizzazioni riconosciute dall'UFV. Inoltre, come previsto all'articolo 16 OFE, questi cani devono essere identificati come tali presso la banca dati ANIS. Qualsiasi forma di addestramento all'attacco condotta al di fuori delle organizzazioni summenzionate è da ritenersi non autorizzata e quindi perseguibile ai sensi del presente articolo.

Incorre nella stessa pena chiunque importi o detenga cani violenti o aggressivi. I reati sono classificati come delitti ai sensi dell'articolo 10 del Codice penale⁵¹. La commissione intenzionale di tali reati è pertanto passibile di una pena detentiva sino a tre anni o di una pena pecuniaria. L'articolo 14 è da considerarsi *lex specialis* rispetto all'articolo 15, e prevale pertanto su quest'ultimo. Un delitto ai sensi dell'articolo 14 non può costituire contemporaneamente un'infrazione ai sensi dell'articolo 15.

Conformemente al capoverso 2, l'autore è punibile anche se agisce per negligenza. Chi acquista il proprio cane, in Svizzera o all'estero, tramite dubbie compravendite, quali quelle che avvengono nei parcheggi, deve mettere in preventivo che il cane acquistato possa essere stato allevato in base a criteri di aggressività o addestrato all'attacco in maniera non autorizzata. Anche chi sceglie e «ordina» via Internet un cane a buon prezzo, la cui provenienza non è verificabile, rischia di comprare un cane pericoloso.

L'infrazione contro l'obbligo di tenere il cane al guinzaglio, contro eventuali divieti d'accesso o contro l'obbligo di notifica o di stipula di un'assicurazione è ritenuta una contravvenzione e punita con una multa fino a 10 000 franchi. Incorre nella stessa pena chi contravviene alle disposizioni di un'ordinanza emanata sulla base della legge sui cani: il Consiglio federale ha dunque la possibilità di definire ulteriori infrazioni.

L'articolo 14 prevale sulle infrazioni menzionate nel presente articolo. Quest'ultimo si applica solo se l'autore non ha commesso, contemporaneamente, un delitto giusta l'articolo 14. Se vi sono stati vie di fatto, lesioni personali o esposizione a pericolo della vita o salute altrui si applicano, oltre alle disposizioni penali previste dalla legge sui cani, le disposizioni del Codice penale concernenti i reati contro la vita e l'integrità della persona.

L'azione penale e il giudizio dei reati sono di competenza dei Cantoni.

⁵¹ Codice penale; RS 311.0.

Art. 17 Esecuzione

Il Consiglio federale può emanare le prescrizioni d'esecuzione della presente legge e autorizzare l'UFV a emanare direttive di carattere tecnico in un'ordinanza dell'Ufficio.

L'esecuzione della legge è delegata, come di consueto, ai Cantoni.

Art. 18 [Referendum ed entrata in vigore]

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'esecuzione delle disposizioni compete ai Cantoni. Il veterinario cantonale, coadiuvato all'occorrenza da altri specialisti, si presta a svolgere la funzione di organo specializzato. Secondo una stima approssimativa, per espletare le procedure di autorizzazione e compiere le verifiche gli uffici veterinari cantonali dovrebbero istituire circa 20 nuovi posti.

Per la Confederazione, il progetto non comporta ulteriori ripercussioni finanziarie o sull'effettivo del personale. È possibile provvedere all'emanazione delle disposizioni esecutive eventualmente necessarie con le risorse esistenti.

4.2 Altre ripercussioni

La normativa proposta definisce criteri uniformi a livello svizzero per proteggere le persone dai morsi di cane e prevede efficaci misure di individuazione dei cani pericolosi o potenzialmente pericolosi. I Cantoni possono tuttavia emanare disposizioni ulteriori.

5 Rapporto con il diritto europeo

Nella Comunità europea (CE) non esistono prescrizioni unitarie sulla detenzione di cani. Sulla base del principio di sussidiarietà e fatte salve le disposizioni sul divieto di restrizioni quantitative (art. 28 e 30 Trattato CE⁵²), gli Stati membri possono prendere le misure adeguate a livello nazionale al fine di proteggere la salute e la vita di persone e animali. Taluni Stati membri prevedono disposizioni sulla detenzione di cani, tra cui l'obbligo del guinzaglio e della museruola, e restrizioni all'importazione di determinate razze canine.

L'importazione a carattere non commerciale di animali domestici (tra cui cani, gatti, furetti) nonché il loro trasporto tra gli Stati membri sono disciplinati nel regolamento (CE) n. 998/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, relativo alle condizioni di polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non

⁵² Trattato che istituisce la Comunità europea (nella versione del trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997), GU C 340 del 10.11.1997.

commerciale di animali da compagnia e che modifica la direttiva 92/65/CEE del Consiglio⁵³. Queste disposizioni sull'identificazione e la registrazione dei cani sono tuttavia esclusivamente volte a prevenire le epizootie. L'articolo 2 paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 998/2003 stabilisce che restano impregiudicate le disposizioni sulle razze.

L'Allegato 11 (Allegato veterinario) dell'Accordo bilaterale sul commercio dei prodotti agricoli tra Svizzera e UE, che agevola gli scambi di animali vivi e di prodotti di origine animale, stabilisce che le disposizioni legali in materia di epizootie e di importazione di animali vivi devono soddisfare il principio dell'equivalenza (art. 2 n. 1 e art. 4 n. 1 dell'Accordo veterinario⁵⁴). Poiché il progetto di legge concerne un ambito in cui l'UE non ha legiferato, non può esservi violazione del principio dell'equivalenza.

6 Costituzione

Il progetto di legge comporta la creazione di una nuova base costituzionale (cfr. n. 2.6.2) ed è pertanto abbinato al progetto che propone un nuovo capoverso 2^{bis} dell'articolo 80 Cost.

⁵³ GU L 146 del 13.6.2003, pag. 1, da ultimo modificata dal regolamento (CE) n. 1144/2008 della Commissione del 18 novembre 2008, GU L 308 del 19.11.2008, pag. 15.

⁵⁴ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (con allegati e atto finale), Allegato 11; RS **0.916.026.81**.