

07.417

Iniziativa parlamentare Controlli alle frontiere e trasporto d'animali

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

del 7 maggio 2009

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto preliminare di modifica della legge federale del 16 dicembre 2005¹ sulla protezione degli animali. Contemporaneamente lo trasmettiamo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

7 maggio 2009

In nome della Commissione:

La presidente, Josiane Aubert

¹ RS 455

Compendio

Contrariamente alla legislazione dell'Unione europea, la normativa elvetica ammette il transito sul territorio svizzero di bovini, ovini, caprini e suini solo se il trasporto avviene in aereo o su rotaia (art. 175 dell'ordinanza del 23 aprile 2008² sulla protezione degli animali, OPAn).

Vista la collaborazione sempre più stretta tra la Svizzera e l'UE e la crescente armonizzazione delle disposizioni veterinarie, questo divieto, introdotto a suo tempo nell'OPAn a tutela del benessere degli animali, va ora inserito nella legge sulla protezione degli animali (LPAn) onde preservarlo nel medio e lungo periodo. La modifica proposta consentirebbe di soddisfare la richiesta formulata nell'iniziativa parlamentare 07.417 Controlli alle frontiere e trasporto di animali, depositata dalla consigliera nazionale Marty Kälin, e di rispondere alle cinque iniziative cantonali (07.311, 08.315, 08.332, 09.305 e 09.309), che chiedono di vietare il trasporto sulle strade svizzere di animali da macello vivi provenienti dall'UE.

² RS 455.1

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il 23 marzo 2007 la consigliera nazionale Barbara Marty Kälin ha presentato un'iniziativa parlamentare, sottoscritta da altri 76 parlamentari, volta a proibire il transito sul territorio svizzero di animali vivi da macello come pure ad inasprire i controlli di confine sui trasporti di animali. Le origini dell'iniziativa vanno ricercate nel fatto che, mentre in Svizzera il transito su strada di bovini, ovini, suini e caprini è proibito, nell'UE è consentito anche quando il tragitto previsto è particolarmente lungo. Lo «Sviluppo dell'Allegato veterinario dell'Accordo agricolo tra la Svizzera e la Comunità europea», su cui nell'estate del 2006 venne aperta una consultazione, parve minacciare la sopravvivenza della normativa svizzera anche perché dal riconoscimento reciproco delle disposizioni in ambito veterinario ci si attendeva una rapida soppressione dei controlli veterinari di confine tra la Svizzera e l'UE.

1.1 Deliberazioni in seno alle Commissioni parlamentari

Il 2 novembre 2007, a conclusione dell'esame preliminare, la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura della Camera prioritaria (CSEC-N) ha deciso all'unanimità di dare seguito all'iniziativa parlamentare *07.417 Marty Kälin. Controlli alle frontiere e trasporto di animali*. Essa ritiene infatti non auspicabile estendere i trasporti europei su strada al territorio svizzero sia per ragioni legate alla protezione degli animali sia per preservare la Svizzera dal rischio della diffusione di epizoozie inesistenti o eradicite.

Il 21 gennaio 2008, la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S) ha sconfessato, con 6 voti contro 4, la decisione della Commissione del Nazionale pur concordando con essa su alcune questioni fondamentali. Nel proprio rapporto la CSEC-S spiega di condividere l'opinione della Commissione del Nazionale sulla necessità di preservare la normativa svizzera in materia di trasporti di animali come pure i controlli veterinari di confine per scongiurare il rischio di importare nuove epizoozie, ma sostiene anche di non ritenere l'iniziativa parlamentare lo strumento più adatto per garantire che le disposizioni riguardanti il trasporto di animali restino in vigore. A suo avviso, inoltre, il momento non è propizio all'attuazione dell'iniziativa poiché una modifica legislativa rischia di pesare sui negoziati in corso con l'UE.

Il 26 giugno 2008, visto il voto contrario della CSEC degli Stati, la CSEC del Nazionale si è nuovamente pronunciata sull'iniziativa (art. 109 cpv. 3 LParl) e, con 23 voti contro 1, ha deciso di attenersi alla sua decisione iniziale proponendo al Consiglio degli Stati di dare seguito all'iniziativa.

Il 3 ottobre 2008, il Consiglio nazionale ha approvato la proposta della propria Commissione senza discussione. Il 13 ottobre la Commissione del Consiglio nazionale si è associata alla decisione del Nazionale con 8 voti contro 3, bocciando la proposta di una minoranza che avrebbe voluto attendere la conclusione dei negoziati del Comitato misto veterinario nel quadro degli Accordi bilaterali.

Il 19 febbraio 2009, in qualità di Commissione della Camera prioritaria, la CSEC-N ha avviato l'attuazione dell'iniziativa. Alla luce della decisione del 23 dicembre 2008³ del Comitato misto veterinario istituito dall'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera relativo agli scambi di prodotti agricoli, i membri della Commissione ritengono altamente probabile che la regolamentazione concordata tra la Svizzera e l'UE in materia di trasporto di animali venga nuovamente dibattuta nel quadro di futuri negoziati. Hanno dunque deciso di rispondere alle preoccupazioni dell'iniziativa parlamentare *07.417 Marty Kälin* introducendo nella legge disposizioni riguardanti il trasporto di animali. Anche in futuro non sarà possibile trasportare gli animali a qualunque prezzo e nel totale disprezzo del loro benessere. La modifica proposta con il progetto di atto legislativo intende ancorare questa garanzia nella legge.

Il 7 maggio 2009 la Commissione ha licenziato il progetto con 17 voti favorevoli, nessuno contrario e 3 astensioni.

1.2 Sostegno da parte dei Cantoni

L'iniziativa parlamentare *07.417 Marty Kälin* ha suscitato grande interesse anche nell'opinione pubblica. Tra il dicembre 2007 e il maggio 2009, sono state presentate, oltre a numerose interpellanze e interrogazioni parlamentari, cinque iniziative cantonali tese ad ottenere il divieto del trasporto attraverso la Svizzera di animali da macello vivi⁴. Contrariamente all'iniziativa parlamentare menzionata, le iniziative cantonali non contengono alcuna rivendicazione riguardante i controlli veterinari di confine.

1.3 Modifica delle condizioni quadro legali

Dalla presentazione dell'iniziativa parlamentare *07.417 Marty Kälin*, sono state rivedute svariate basi legali in materia di protezione degli animali. Il 18 aprile 2007 è entrata in vigore l'ordinanza concernente l'importazione, il transito e l'esportazione di animali e prodotti animali (OITE⁵). Dalla fine del 2006 vigono in Svizzera e nell'Unione Europea disposizioni equivalenti in materia di epizoozie e di igiene delle derrate alimentari. Per garantire la tracciabilità di tutti i trasporti di animali fra gli Stati membri dell'UE e la Svizzera è stato messo a punto il sistema di informazione integrato TRACES. Le disposizioni riguardanti i controlli veterinari di confine figurano nell'OITE che sancisce altresì il divieto di transito su strada attraverso la Svizzera degli animali ad unghia fessa. Introdotto inizialmente per scongiurare il pericolo di epizoozie, il suo mantenimento oggi è motivato da ragioni di protezione degli animali. Il Consiglio federale lo ha quindi inserito nella nuova ordinanza sulla

³ Decisione n. 1/2008 del 23 dicembre 2008 del Comitato misto veterinario istituito dall'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera relativo agli scambi di prodotti agricoli.

⁴ Ciascuno dei Cantoni di Berna (07.311), San Gallo (08.315), Friburgo (08.332), Zurigo (09.305) e Lucerna (09.309) ha presentato un'iniziativa cantonale dal titolo «Divieto di trasporto attraverso la Svizzera di animali vivi da macello provenienti dall'UE» (stato al 17 giugno 2009).

⁵ RS 916.443.10

protezione degli animali (OPAn del 23 aprile 2008)⁶, entrata in vigore il 1° settembre 2008 insieme alla nuova legge sulla protezione degli animali (LPAn del 16 dicembre 2005)⁷. L'articolo 175 OPAn sancisce infatti che «il transito di bovini, ovini, caprini e suini in Svizzera è limitato al traffico ferroviario o aereo».

1.4 Negoziati con l'UE

Il mandato negoziale con l'UE, impartito dal Consiglio federale nell'ottobre 2008, contemplava anche il divieto del trasporto di animali di cui all'articolo 175 dell'ordinanza sulla protezione degli animali.

Il Comitato misto veterinario si è riunito nel mese di dicembre del 2008 e il 23 dello stesso mese ha adottato una decisione (cfr. n. 1.1) che ha recepito il tenore dell'anzidetto articolo, secondo cui il transito di bovini, ovini, caprini e suini in Svizzera può avvenire solo su rotaia o per via aerea. La decisione del Comitato misto è entrata in vigore il 1° gennaio 2009.

La Commissione dell'UE intende riesaminare l'argomento nell'ambito dello sviluppo dell'Accordo veterinario 2009/2010. Per ragioni politiche, la Svizzera ha sempre sostenuto di non poter recepire le disposizioni europee fintantoché l'UE tollererà trasporti di animali che possono durare fino a 28 ore e durante i quali gli animali possono difficilmente sdraiarsi a causa dell'elevata densità di occupazione dei mezzi di trasporto.

1.5 Controlli di polizia veterinaria al confine

Con l'entrata in vigore della decisione del 23 dicembre 2008 del Comitato misto veterinario sono stati aboliti i controlli di polizia veterinaria al confine tra la Svizzera e l'UE. Restano invece in vigore i controlli doganali. Come in passato, ogni importazione di animali da reddito è registrata, ma non è più sottoposta ai controlli veterinari di confine. Tutti i trasporti internazionali nell'UE e in Svizzera sono oggetto della sorveglianza veterinaria ufficiale dal luogo di partenza a quello di destinazione e sono registrati e seguiti con il sistema TRACES. L'autorità competente nel luogo di destinazione (per la Svizzera è l'ufficio veterinario cantonale) riceve per via elettronica tutti i dati riguardanti il trasporto di animali prima ancora che quest'ultimo lasci il luogo di partenza. Conformemente alla legislazione sulla protezione degli animali, lo svolgimento in Svizzera di eventuali controlli sui trasporti di animali spetta alle autorità cantonali.

Ad avviso della Commissione, il ripristino di controlli di confine sistematici da parte della polizia veterinaria non è né opportuno né realizzabile. Pertanto ha deciso di non dare seguito alla proposta di cui al capoverso 1 dell'iniziativa riguardante i controlli alle frontiere e di tener conto unicamente del divieto di transito degli animali proposto al capoverso 2 e chiesto anche nelle iniziative cantonali.

⁶ RS 455.1

⁷ RS 455

2 Puntii essenziali del progetto

Il progetto elaborato dalla Commissione in collaborazione con l'Ufficio federale di veterinaria (UFV) intende ancorare nella legge il divieto di transito su strada di bovini, ovini, caprini e suini, per ora sancito esclusivamente a livello di ordinanza. Il trasporto su strada è fonte di stress per gli animali ed è nocivo per l'ambiente quando è effettuato su lunghe distanze; inoltre, è contrario agli obiettivi di una politica agricola regionale improntata allo sviluppo sostenibile. L'introduzione di un articolo di legge intende accordare alla protezione degli animali l'importanza che le è stata riconosciuta nell'ambito dei passati dibattiti parlamentari e pubblici nonché consolidare la posizione del governo svizzero in vista di negoziati futuri sull'argomento.

3 Commento dei singoli articoli

In generale

L'ordinanza del 23 aprile 2008⁸ sulla protezione degli animali (OPAn; art. 175) sancisce che «il transito di bovini, ovini, caprini e suini in Svizzera è limitato al traffico ferroviario o aereo». Scopo del progetto è inserire questa disposizione nella legge del 16 dicembre 2005⁹ sulla protezione degli animali (LPAn).

Art. 15 Principi

Nella LPAn in vigore, la sezione 4, riservata ai trasporti di animali, consta di un solo articolo (art. 15). Il progetto intende aggiungerne un secondo, anch'esso riguardante i trasporti di animali, ma distinto dal primo sotto il profilo materiale. A tal fine sono previste due diverse rubriche. Quella dell'articolo 15 (Principi) sta ad indicare che l'articolo si applica sia ai trasporti nazionali che a quelli internazionali.

Art. 15a Trasporti internazionali di animali

Capoverso 1: il nuovo articolo che viene inserito nella sezione 4 riguarda esclusivamente i trasporti internazionali di animali e precisa che il transito di bovini, ovini, caprini e suini in Svizzera è limitato al traffico ferroviario o aereo.

Un trasporto di animali è considerato in transito attraverso la Svizzera se il luogo di partenza e quello di destinazione si trovano al di fuori dei confini nazionali.

L'articolo statuisce il divieto del transito su strada. Di fatto, si tratta di un divieto di transito attraverso la Svizzera quasi assoluto poiché mancano le condizioni per il transito su rotaia o per via aerea (assenza di strutture per il trasbordo, durata e costo delle procedure doganali, ecc.). Il divieto di transito intende impedire che gli animali trascorrono troppo tempo in mezzi di trasporto angusti.

La disposizione concernente il trasporto si applica a tutti gli animali delle specie indicate nella legge a prescindere dal loro impiego (sia per animali da reddito che per animali da macello). Non si applica invece ai cavalli e ai volatili il cui transito su strada attraverso il territorio svizzero continua ad essere consentito.

⁸ RS 455.1

⁹ RS 455

Capoverso 2: il Consiglio federale può prevedere deroghe al divieto di transito su strada per bovini, ovini, caprini e suini destinati a un'esposizione o a una fiera, se il tragitto su strada attraverso la Svizzera è più breve di quello necessario per evitare il nostro Paese. Gli animali in causa devono essere accompagnati dai necessari documenti di trasporto ufficiali.

Poiché al loro arrivo gli animali devono essere in buona salute, è lecito supporre che il trasporto verrà effettuato in condizioni adeguate e rispettose degli animali. Inoltre, il numero di manifestazioni di questo tipo è limitato per cui non sarà possibile scegliere arbitrariamente il luogo in cui esporre gli animali.

4 Ripercussioni

La regolamentazione proposta è già contenuta nell'ordinanza sulla protezione degli animali, ragione per cui la sua introduzione a livello di legge non ha ripercussioni sulle finanze, sul personale e tantomeno sull'esecuzione.

5 Basi giuridiche

5.1 Costituzionalità

La disposizione si fonda sull'articolo 80 della Costituzione federale (Cost.)¹⁰ e in particolare sul capoverso 2 lettera e, la quale conferisce alla Confederazione, in materia di protezione degli animali, la competenza di legiferare riguardo al commercio e al trasporto di animali.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'Allegato 11 dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (Allegato veterinario)¹¹, che agevola gli scambi di animali vivi e di prodotti di origine animale fra le due Parti, sancisce che le disposizioni relative alle epizootie e all'importazione di animali vivi devono soddisfare il principio dell'equivalenza (art. 2 cpv. 1 e art. 4 cpv. 1). Poiché nell'Unione europea (UE) e in Svizzera vigono dunque le stesse condizioni sanitarie per il commercio di animali, non è più possibile giustificare il mantenimento del divieto di trasportare su strada animali da macello attraverso la Svizzera per ragioni di polizia epizootica.

Si è posta dunque la questione di mantenere il divieto del trasporto su strada per ragioni connesse alla protezione degli animali. Nell'Allegato veterinario, che contempla disposizioni sulla protezione degli animali durante il trasporto (art. 6), la Svizzera si impegna a rispettare le disposizioni del regolamento (CE) n. 1/2005 del Consiglio, del 22 dicembre 2004, sulla protezione degli animali durante il trasporto e

¹⁰ RS 101

¹¹ 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.

le operazioni correlate¹². Il regolamento in questione ha sostituito la direttiva 91/628/CEE, del 19 novembre 1991, relativa alla protezione degli animali durante il trasporto¹³. Esso ha inasprito i requisiti riguardanti i mezzi di trasporto e la formazione del personale che accudisce gli animali, ma ha lasciato inalterate la durata del trasporto e la superficie minima al suolo che deve essere garantita ad ogni animale. La Svizzera, non soddisfatta da questa soluzione, intende continuare a proibire trasporti di lunga durata sul proprio territorio.

Si potrebbe raggiungere un compromesso inserendo nell'Accordo una clausola che consenta alla Svizzera di mantenere temporaneamente il divieto di cui all'articolo 175 OPAn. La questione sarà tuttavia riesaminata dal Comitato misto veterinario (art. 19 Allegato 11).

Il divieto di transito su strada sarà dibattuto anche nell'ambito dei negoziati per un accordo di libero scambio nel settore agroalimentare (ALSA).

¹² Regolamento (CE) n. 1/2005 del Consiglio, del 22 dicembre 2004, sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate che modifica le direttive 64/432/CEE e 93/119/CE e il regolamento (CE) n. 1255/97, GU L 3 del 5.1.2005.

¹³ Direttiva 91/628/CEE relativa alla protezione degli animali durante il trasporto, GU L 340 dell'11.12.1991, pag. 17; modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 806/2003 (GU K 122 del 16.5.2003, pag. 1) e dalla direttiva 95/29/CE del Consiglio, del 29 giugno 1995, che modifica la direttiva 91/628/CEE relativa alla protezione degli animali durante il trasporto, GU L148 del 30.6.1995, pag. 52.