

08.036

**Messaggio  
concernente l'iniziativa popolare «Contro il  
maltrattamento e per una migliore protezione giuridica  
degli animali (Iniziativa sull'avvocato degli animali)»**

del 14 maggio 2008

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo un disegno di decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Contro il maltrattamento e per una migliore protezione giuridica degli animali (Iniziativa sull'avvocato degli animali)», che vi proponiamo di sottoporre senza controprogetto al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

Il disegno di decreto federale è allegato al messaggio.

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

14 maggio 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*Il 26 luglio 2007 la Protezione Svizzera degli Animali (PSA) ha depositato l'iniziativa popolare federale «Contro il maltrattamento e per una migliore protezione giuridica degli animali (Iniziativa sull'avvocato degli animali)».*

*L'iniziativa prevede di completare l'articolo 80 della Costituzione federale (Cost.) con due nuovi capoversi:*

- *Il capoverso 4 mira a introdurre nella Costituzione il principio secondo il quale la Confederazione deve disciplinare la protezione giuridica degli animali in quanto esseri viventi dotati di sensibilità.*
- *Il capoverso 5, che rappresenta il fulcro stesso dell'iniziativa, obbliga i Cantoni a prevedere che gli animali danneggiati possano essere rappresentati in giudizio, d'ufficio, da patrocinatori adeguati. In altre parole, l'iniziativa persegue lo scopo di conferire agli animali danneggiati una posizione più favorevole sul piano procedurale in caso di azioni volte a far applicare disposizioni che li proteggono.*

*Il capoverso 4 proposto dagli autori dell'iniziativa mira a disciplinare lo statuto degli animali nell'ordinamento giuridico svizzero. Una tale disposizione non è necessaria. In effetti, sulla base degli articoli 122 e 123 Cost., la Confederazione ha già legiferato sullo statuto giuridico degli animali. Quest'ultimo è stato migliorato grazie all'introduzione di nuove disposizioni legislative, in particolare in seguito all'iniziativa parlamentare Marty «Gli animali nell'ordinamento giuridico svizzero».*

*Conformemente al nuovo Codice di procedura penale svizzero (CPP), adottato dal Parlamento il 5 ottobre 2007, i Cantoni possono istituire un patrocinatore pubblico degli animali. Tuttavia, fino ad ora solo tre Cantoni hanno adottato una norma speciale a tale scopo. Pertanto, obbligare i Cantoni a prevedere una tale istituzione costituirebbe un'ingerenza inutile nella loro libertà d'organizzazione.*

*Il Consiglio federale propone alle Camere federali di sottoporre al Popolo e ai Cantoni l'«Iniziativa sull'avvocato degli animali» con la raccomandazione di respingerla.*

# Messaggio

## **1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa**

### **1.1 Forma dell'iniziativa**

#### **1.1.1 Tenore**

Presentata sotto forma di progetto elaborato, l'iniziativa popolare «Contro il maltrattamento e per una migliore protezione giuridica degli animali (Iniziativa sull'avvocato degli animali)» è stata esaminata a titolo preliminare dalla Cancelleria federale il 17 gennaio 2006<sup>1</sup> e depositata con 144 844 firme valide il 26 luglio 2007 presso la Cancelleria federale. L'iniziativa ha il tenore seguente:

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

*Art. 80 cpv. 4 e 5 (nuovi)*

<sup>4</sup> La Confederazione disciplina la protezione giuridica degli animali in quanto esseri viventi dotati di sensibilità.

<sup>5</sup> Nei procedimenti penali per maltrattamento di animali o altre infrazioni alla legislazione sulla protezione degli animali un avvocato incaricato della protezione degli animali difende gli interessi degli animali maltrattati. Più Cantoni possono designare congiuntamente un avvocato incaricato della protezione degli animali.<sup>2</sup>

#### **1.1.2 Riuscita formale**

Il 13 agosto 2007 la Cancelleria federale ha constatato che l'iniziativa popolare «Contro il maltrattamento e per una migliore protezione giuridica degli animali (Iniziativa sull'avvocato degli animali)» era formalmente riuscita<sup>3</sup>.

#### **1.1.3 Termini di trattazione**

Conformemente all'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl; RS 171.10), il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un disegno di decreto federale accompagnato da un messaggio entro un anno dal deposito dell'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione. Di conseguenza, il Consiglio federale deve sottoporre il presente messaggio all'Assemblea federale entro il 26 luglio 2008. In virtù dell'arti-

<sup>1</sup> FF 2006 977

<sup>2</sup> Nel Foglio federale (FF 2006 977) il testo dell'iniziativa è stato erroneamente pubblicato nella versione precedente il controllo linguistico finale; nelle liste delle firme degli autori dell'iniziativa, negli atti interni ufficiali nonché nella banca dati della Cancelleria federale (<http://www.admin.ch/ch/i/pore/vi/vis340t.html>) figurava invece sempre e soltanto la versione corretta e sottoposta al controllo finale, versione che viene ora pubblicata anche nel presente messaggio.

<sup>3</sup> FF 2007 5553

colo 100 della stessa legge, entro 30 mesi dal deposito dell'iniziativa l'Assemblea federale decide se raccomandarne al Popolo e ai Cantoni l'accettazione o il rifiuto.

## **1.2 Validità**

### **1.2.1 Unità della forma**

Secondo gli articoli 139 (vecchio) capoversi 2 e 3 e 194 capoverso 3 Cost., un'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione può rivestire soltanto la forma di una proposta concepita in termini generali o di un progetto elaborato. Non sono autorizzate forme ibride. L'«Iniziativa sull'avvocato degli animali» riveste, nella sua totalità, la forma di un progetto elaborato. Essa soddisfa quindi il principio dell'unità della forma.

### **1.2.2 Unità della materia**

Il principio dell'unità della materia ai sensi degli articoli 139 (vecchio) capoverso 3 e 194 capoverso 2 Cost. mira a garantire che il testo dell'iniziativa, sottoposto al sovrano per la votazione, non faccia riferimento a vari punti non aventi un nesso oggettivo fra loro. Si tratta, in effetti, di garantire l'espressione libera e autentica della volontà popolare nelle votazioni.

L'unico tema contenuto nell'«Iniziativa sull'avvocato degli animali» è la protezione degli animali, in particolare la difesa in giudizio degli interessi degli animali danneggiati. Lo scopo dell'iniziativa è di garantire la difesa, da parte di avvocati, degli interessi degli animali davanti a un tribunale. Essa soddisfa quindi il principio dell'unità della materia.

### **1.2.3 Compatibilità con il diritto internazionale**

Gli articoli 139 (vecchio) capoverso 3 e 194 capoverso 2 Cost. stabiliscono che le iniziative popolari finalizzate alla revisione parziale della Costituzione devono rispettare le disposizioni cogenti del diritto internazionale. Prescrivendo ai Cantoni l'obbligo di prevedere un avvocato incaricato di difendere in giudizio gli interessi degli animali danneggiati, l'iniziativa mira a riformare un aspetto particolare del diritto processuale penale svizzero. Essa non viola quindi in alcun modo le disposizioni cogenti del diritto internazionale.

### **1.2.4 Attuabilità**

Benché la Costituzione non lo preveda espressamente, è prassi costante esaminare se le iniziative popolari sono concretamente realizzabili<sup>4</sup>. La presente iniziativa chiede l'istituzione obbligatoria di un avvocato incaricato di difendere in giudizio gli inte-

<sup>4</sup> Cfr. in particolare FF 1998 184 e i riferimenti citati.

ressi degli animali danneggiati. Tale obiettivo è concretamente realizzabile. L'iniziativa è quindi valida.

## 2 Contesto

Il principale scopo dell'iniziativa è di migliorare lo statuto degli animali nei procedimenti penali avviati per reati commessi in violazione della legislazione sulla protezione degli animali.

Il regime giuridico attuale non considera gli animali degli esseri inanimati, come lo dimostra l'articolo 1 della legge federale del 9 marzo 1978<sup>5</sup> sulla protezione degli animali (LPDA), che mira a garantire la protezione e il benessere degli animali, facendo quindi riferimento a loro come a esseri viventi. Lo statuto giuridico degli animali è stato migliorato segnatamente grazie all'iniziativa parlamentare Marty «Gli animali nell'ordinamento giuridico svizzero» (99.467) e all'adozione del nuovo articolo 641a CC<sup>6</sup>, che prevede il principio secondo il quale gli animali non sono cose (cpv. 1) e che, salvo disposizione contraria, le disposizioni applicabili alle cose sono parimenti valide per gli animali (cpv. 2).

Le infrazioni alla LPDA sono perseguite d'ufficio (art. 27–29 LPDA). Esse sono considerate contravvenzioni o delitti. In virtù dell'articolo 32 capoverso 1 LPDA, l'azione penale e il giudizio dei reati incombono ai Cantoni<sup>7</sup>. Le autorità cantonali sono quindi responsabili dell'attuazione di tali disposizioni penali. Come previsto già dai codici di procedura penale cantonali e dal nuovo Codice di procedura penale adottato dal Parlamento il 5 ottobre 2007<sup>8</sup>, ognuno ha il diritto di denunciare i reati contro la LPDA, se ne è a conoscenza, a un'autorità di perseguimento penale (art. 301 cpv. 1 CPP). Una denuncia non conferisce tuttavia alcun diritto supplementare al denunciante, in particolare alcun diritto procedurale propriamente detto, se il denunciante non è né danneggiato né accusatore privato (art. 301 cpv. 3 CPP). Il diritto federale, che definisce la capacità di stare in giudizio, non conferisce agli animali la qualità di parte o agli avvocati degli animali lo statuto di patrocinatori di una parte, e non abilita quindi questi ultimi a esercitare i diritti relativi a tale statuto quando è stato commesso un reato nei confronti degli animali.

Le autorità incaricate di eseguire la legislazione sulla protezione degli animali devono denunciare ogni violazione della LPDA<sup>9</sup>. Le autorità penali sono tenute a perseguire o a denunciare alle autorità competenti tutti i reati constatati o che sono stati loro segnalati nell'ambito della loro attività ufficiale se non sono esse stesse competenti per il perseguimento (art. 302 CPP). Qualora la Commissione presuma che sia stato commesso un reato contro la LPDA, il pubblico ministero o la polizia sotto la sua direzione (quest'ultima agisce anche di propria iniziativa o su denuncia di privati

<sup>5</sup> RS 455

<sup>6</sup> Per maggiori dettagli sulle altre disposizioni, cfr. il rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 25 gennaio 2002, FF 2002 3734 segg. e il parere del Consiglio federale del 27 febbraio su tale rapporto, FF 2002 5207 segg.

<sup>7</sup> Occorre menzionare un'eccezione: l'Ufficio federale di veterinaria è l'autorità competente per l'istruzione e il giudizio dei reati in materia di commercio internazionale (art. 28 LPDA). I procedimenti si basano sul diritto penale amministrativo. In generale, l'istruzione è condotta dall'amministrazione delle dogane.

<sup>8</sup> FF 2007 6327; l'entrata in vigore, a livello cantonale, è prevista per il 1° gennaio 2010.

<sup>9</sup> Cfr. art. 24 cpv. 3 della nuova legge federale del 16 dicembre 2005 sulla protezione degli animali, FF 2006 315.

o di autorità [art. 15 cpv. 2 CPP]) deve definire le fattispecie eseguendo le indagini necessarie e l'amministrazione delle prove affinché la procedura preliminare possa essere conclusa il più presto possibile mediante decreto d'accusa, promozione dell'accusa o abbandono del procedimento. In applicazione del principio d'opportunità (art. 8 CPP) e alle condizioni enunciate da tale disposizione, il pubblico ministero e i tribunali possono tuttavia prescindere dal perseguimento penale o dal punire l'autore del reato, in generale il detentore di animali.

## **2.1                   Aspetti generali sull'istituzione di un avvocato degli animali**

### **2.1.1               Disciplinamenti esistenti in Svizzera**

Fino ad ora sono tre i Cantoni che dispongono di un patrocinatore degli animali, sotto le seguenti forme:

Il Cantone di Zurigo prevede al §17 della legge cantonale del 2 giugno 1991 sulla protezione degli animali<sup>10</sup> che la direzione competente (*zuständige Direktion*) e l'avvocato incaricato di difendere gli interessi degli animali in materia penale sono dotati dei diritti riconosciuti al danneggiato. Tali due enti hanno quindi, nell'ambito dei procedimenti penali, lo statuto di parte compresi tutti i diritti correlati. L'avvocato zurighese incaricato di difendere gli interessi degli animali è designato dal Consiglio di Stato, su proposta delle organizzazioni per la protezione degli animali. Esso agisce in completa indipendenza, non fa parte di nessuna autorità e non dipende da nessuna di esse. Non è neanche legato alle direttive e alle istruzioni del detentore dell'animale danneggiato, delle organizzazioni della protezione degli animali o di altri privati.

Il Cantone di San Gallo ha istituito un patrocinatore degli animali, funzione esercitata dal Dipartimento dell'economia, che ha lo statuto di accusatore privato (art. 50 cpv. 2 CPP-SG<sup>11</sup>) in caso di violazione di disposizioni della legge sulla protezione degli animali. Il Cantone ha inoltre istituito un funzionario specializzato per indagare sui reati commessi ai danni degli animali e dell'ambiente.

Il Cantone di Berna dispone di una norma speciale. In effetti, l'organizzazione mantello cantonale che riunisce le organizzazioni di protezione degli animali dispone dei diritti conferiti all'accusatore privato nei procedimenti penali. Essa esercita tale diritto quando vengono violate disposizioni sulla protezione degli animali, salvo in materia di sperimentazione animale<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> RS-ZH 554.1

<sup>11</sup> SGS 962.1

<sup>12</sup> Art. 13 cpv. 2 e 3 della legge cantonale BE sull'agricoltura (RSB 910.1) in combinato disposto con l'art. 47 cpv. 2 n. 1, CPP-BE (RSB 321.1).

### 2.1.2 **Diritto comparato**

Nessuno dei Paesi limitrofi prevede l'istituto del patrocinatore degli animali nell'ambito dei procedimenti penali, ai sensi del testo dell'iniziativa.

Se è vero che l'Austria prevede al §41 della legge federale sulla protezione degli animali in vigore dal 1° gennaio 2005 (*Tierschutzgesetz*) un mediatore in materia di protezione degli animali (*Tierschutzombudsmann*) incaricato di difendere gli interessi degli animali, quest'ultimo non ha lo statuto di parte in un procedimento penale. Nel Liechtenstein l'incaricato della protezione degli animali (*Tierschutzbeauftragter*) dispone solo di un diritto d'informazione (diritto di essere informato dell'inoltro di una querela, diritto di consultare gli atti [art. 18b cpv. 4 della legge sulla protezione degli animali] e il diritto di essere informato della conclusione del procedimento penale [art. 20a])<sup>13</sup>.

Sebbene la Germania preveda al §8b della propria legge sulla protezione degli animali<sup>14</sup> un incaricato della protezione degli interessi degli animali (*Tierschutzbeauftragter*), quest'ultimo non ha alcuna competenza in materia di procedura.

## 2.2 **I sistemi attuabili secondo il CPP**

Il CPP non prescrive l'obbligo per i Cantoni di istituire un patrocinatore incaricato di difendere in giudizio gli interessi degli animali danneggiati<sup>15</sup>. I Cantoni hanno tuttavia la libertà di farlo nella maniera seguente:

### 2.2.1 **Istituzione di un pubblico ministero specializzato nei perseguimenti di reati contro la legge sulla protezione degli animali (art. 14 cpv. 2 e 3 CPP)**

L'articolo 14 capoverso 2 CPP, di fondamentale importanza, conferisce ai Cantoni la libertà di adottare disposizioni sull'organizzazione e sulle competenze delle loro autorità penali. Possono quindi organizzare liberamente il loro pubblico ministero, in particolare strutturandolo gerarchicamente o istituendo un pubblico ministero specializzato nel perseguimento di determinati reati, come ad esempio nel caso dei reati contro la legge sulla protezione degli animali. Se si sceglie tale opzione, il pubblico ministero fa ricercare e constatare i reati contro la LPDA e, al termine delle indagini, decide come procedere<sup>16</sup>. Il pubblico ministero specializzato non ha quindi solo il compito di difendere gli interessi degli animali, ma anche, analogamente a qualsiasi altro procuratore, di scoprire la verità materiale; in altre parole di accertare i fatti a carico e a discarico. La difesa degli interessi degli animali sarebbe quindi esclusivamente nelle mani delle autorità penali.

<sup>13</sup> I due Paesi riconoscono al patrocinatore degli animali lo statuto di parte nell'ambito dei procedimenti amministrativi.

<sup>14</sup> *Tierschutzgesetz*; Bundesgesetzblatt 1998 I 1105

<sup>15</sup> FF 2006 1019 seg.

<sup>16</sup> Cfr. sopra n. 2

Sarà compito dei Cantoni trovare una soluzione realizzabile che si adegui ai loro bisogni e alle loro risorse. In effetti, i bisogni dei Cantoni variano in funzione della loro popolazione (un pubblico ministero specializzato per un semicantone?), della loro superficie (spostamenti che deve effettuare un procuratore specializzato istituito in un grande Cantone) e della loro capacità finanziaria (costo dell'istituzione di una simile autorità per un piccolo Cantone?).

Nell'ipotesi in cui più Cantoni scelgano tale opzione, potrebbero addirittura istituire autorità comuni, ovvero un pubblico ministero specializzato che interverrebbe sul territorio di diversi Cantoni (art. 14 CPP in combinato disposto con l'art. 191b cpv. 2 Cost.).

### **2.2.2 Creazione di un'autorità incaricata di tutelare gli interessi pubblici (art. 104 cpv. 2 CPP)**

Conformemente all'articolo 104 capoverso 2 CPP, i Cantoni hanno anche la libertà di istituire autorità alle quali possono conferire pieni o limitati diritti di parte. Pertanto, se un Cantone intende istituire un patrocinatore degli interessi degli animali danneggiati, dovrebbe prevedere di conferire a un'autorità, ad esempio all'Ufficio veterinario cantonale, pieni o limitati diritti di parte. Il patrocinatore pubblico deve far parte di un'autorità. Quest'ultima non dovrà difendere in primo luogo gli interessi degli animali in questione, bensì tutelare l'interesse pubblico nel perseguimento dei reati contro la legge sulla protezione degli animali. In effetti, ai sensi del CPP, i Cantoni non hanno la libertà di prevedere un avvocato degli animali «privato».

In virtù dell'articolo 14 capoverso 1 CPP, i Cantoni possono scegliere liberamente la denominazione di tale autorità.

### **2.3 Lancio dell'iniziativa**

La Protezione Svizzera degli Animali PSA ha lanciato la presente iniziativa in seguito al rifiuto del Parlamento d'introdurre l'obbligo per i Cantoni di istituire un patrocinatore degli animali danneggiati<sup>17</sup> nella revisione della legge sulla protezione degli animali nel dicembre del 2005.

Secondo gli autori dell'iniziativa, la libertà che hanno i Cantoni di istituire o meno tali patrocinatori non garantisce un perseguimento efficace dei reati commessi nell'ambito della protezione degli animali, ma equivale a mantenere lo statu quo: i reati commessi nei confronti degli animali sono ancora troppo poco puniti o restano addirittura impuniti. L'importo della multa inflitta al contravventore (nella maggior parte dei casi si tratta del detentore degli animali) non ha alcun effetto dissuasivo. Le autorità di perseguimento penale mostrano poco impegno nell'ambito dei procedimenti penali e amministrano l'assunzione di prove con poca accuratezza dato che si possono basare soltanto sulle affermazioni dell'imputato. Tale situazione è da ricon-

<sup>17</sup> In tale contesto, l'iniziativa sarà esaminata alla luce della legge del 16 dicembre 2005 sulla protezione degli animali e non ai sensi della LPDA in vigore. Pertanto, qui di seguito faremo riferimento alla LPDA modificata (LPAn).



durre al fatto che nella maggior parte dei Cantoni<sup>18</sup> gli animali danneggiati non dispongono di un patrocinatore, mentre il detentore di animali, in qualità di imputato, può esercitare tutti i diritti conferitigli dal suo statuto di parte al processo.

## 2.4 Contesto politico

La possibilità di istituire patrocinatori di animali è oggetto di discussioni già da un po' di tempo, in particolare da quando è stata lanciata l'iniziativa popolare federale del 16 novembre 2000 «Gli animali non sono cose!». In effetti, l'iniziativa proponeva un nuovo articolo 79a Cost. il cui capoverso 2 incaricava il legislatore di prevedere che gli animali potessero essere rappresentati in giudizio, d'ufficio, da patrocinatori adeguati. Nel messaggio relativo all'iniziativa<sup>19</sup>, il nostro Consiglio ha rammentato che sarebbe violato il principio secondo il quale le norme devono essere stabilite al livello opportuno se nella Costituzione venissero inserite disposizioni che disciplinano singole questioni procedurali. In seguito l'iniziativa è stata ritirata<sup>20</sup>.

L'iniziativa popolare «Per una protezione animale al passo coi tempi (Sì alla protezione degli animali!)», depositata il 23 luglio 2003, prevedeva in particolare di completare l'articolo 80 Cost. con un nuovo capoverso 3 lettera b, secondo il quale i Cantoni dovevano istituire un avvocato incaricato di difendere gli interessi degli animali. Il nostro Collegio aveva allora sostenuto l'idea che «l'istituzione di un ufficio del «patrocinatore» nell'ambito della protezione degli animali potrebbe rappresentare un segno di sfiducia nei confronti dei tribunali cantonali»<sup>21</sup>. Questa iniziativa è stata pure ritirata<sup>22</sup>.

Nei dibattiti parlamentari inerenti alla revisione del 16 dicembre 2005 della legge federale sulla protezione degli animali, una minoranza ha proposto una disposizione che incaricava i Cantoni di prevedere un avvocato specializzato nella difesa degli animali danneggiati, proposta scartata poiché l'istituzione di un simile avvocato rientrava nella procedura penale che a quei tempi era di competenza dei Cantoni<sup>23</sup>.

Nel suo messaggio relativo all'unificazione del diritto di procedura penale, il nostro Consiglio ha deliberatamente scartato lo strumento procedurale dell'«avvocato incaricato di difendere gli interessi degli animali»<sup>24</sup> come previsto attualmente nel Cantone di Zurigo<sup>25</sup>, soprattutto perché non sarebbe opportuno prescrivere ai Cantoni l'istituzione di un avvocato degli animali secondo il modello zurighese, dato che il CPP lascia ai Cantoni, nell'ambito della loro autonomia in materia di esecuzione e organizzazione, la libertà di realizzare vari meccanismi di difesa in giudizio degli animali. In occasione dell'esame parlamentare di tale progetto, il Consiglio degli Stati non ha affrontato la problematica. Il Consiglio nazionale, in riunione plenaria, ha esaminato una proposta della Commissione degli affari giuridici che prevedeva

18 Cfr. sopra n. 2.1.1

19 FF **2001** 2219, in particolare 2230

20 FF **2002** 6365

21 FF **2004** 2908

22 FF **2006** 341

23 Boll. Uff. **2004** S 614; Boll. Uff. **2005** N 819

24 FF **2006** 1019

25 Cfr. sopra n. 2.1.1

l'istituzione obbligatoria di un patrocinatore pubblico degli animali. Tale proposta è stata respinta per un unico voto (79 voti contro 78).<sup>26</sup>

### **3 Obiettivi e contenuto dell'iniziativa**

Il nuovo capoverso 4 dell'articolo 80 Cost. proposto dagli autori dell'iniziativa incarica la Confederazione di legiferare sulla protezione giuridica degli animali.

Lo scopo del nuovo capoverso 5 dell'articolo 80 Cost. obbliga i Cantoni a prevedere, nell'ambito dei procedimenti penali, un patrocinatore incaricato di difendere gli interessi degli animali danneggiati.

L'obiettivo principale dell'iniziativa (art. 80 cpv. 5 Cost.) è di obbligare i Cantoni a istituire un patrocinatore incaricato di difendere nell'ambito di un procedimento penale gli interessi degli animali danneggiati. L'iniziativa menziona i casi in cui tale avvocato potrebbe essere chiamato ad intervenire. Per *maltrattamento di animali* si intendono comportamenti punibili penalmente elencati in modo esaustivo all'articolo 26 capoverso 1 lettere a–e LPAn. Le *altre infrazioni alla legislazione sulla protezione degli animali* fanno riferimento alle infrazioni previste dall'articolo 28 LPAn<sup>27</sup>.

#### **3.1 Regola d'interpretazione**

L'interpretazione del testo di un'iniziativa popolare si basa sul testo e non sulla volontà soggettiva degli autori dell'iniziativa. Possono però essere prese in considerazione la volontà popolare, le opinioni espresse dagli autori dell'iniziativa e le circostanze che hanno dato luogo all'iniziativa.

#### **3.2 Valutazione degli obiettivi dell'iniziativa**

Gli obiettivi dell'iniziativa sono stati brevemente esposti in precedenza<sup>28</sup>. Qui di seguito verranno analizzati più precisamente affinché venga dimostrato in quale misura l'iniziativa permette di realizzarli.

Il nuovo capoverso 4 proposto dagli autori dell'iniziativa incarica la Confederazione di legiferare nell'ambito della protezione giuridica degli animali.

Tale disposizione mira a regolamentare lo statuto degli animali nell'ordinamento giuridico svizzero. Essa non è necessaria. In effetti, sulla base degli articoli 122 e 123 Cost., la Confederazione ha già legiferato sullo statuto degli animali, che è stato

<sup>26</sup> Cfr. Boll. Uff. **2007** N 951

<sup>27</sup> Per quanto riguarda il proseguimento e il giudizio dei reati in materia di commercio internazionale, cfr. la nota n. 7.

<sup>28</sup> Cfr. sopra n. 3

migliorato grazie a nuove disposizioni legislative<sup>29</sup>, in particolare nel Codice civile (CC)<sup>30</sup> e nel Codice delle obbligazioni (CO)<sup>31</sup>.

Il nuovo capoverso 5 proposto dagli autori dell'iniziativa mira a conferire ai Cantoni mezzi supplementari al fine di reprimere più efficacemente i reati contro la LPDA.

Non vi è giurisprudenza del Tribunale federale concernente l'applicazione delle disposizioni penali degli articoli 27 segg. LPDA<sup>32</sup>. In effetti, le ultime decisioni del Tribunale federale concernenti reati contro la protezione degli animali sono state emanate prima dell'entrata in vigore della LPDA e si basano quindi sul vecchio articolo 264 del Codice penale<sup>33</sup>, abrogato dalla legge federale del 9 marzo 1978 sulla protezione degli animali.

Tuttavia, se si prendono in esame le cifre pubblicate nel 2007, la prassi penale nell'ambito della protezione degli animali differisce notevolmente fra i vari Cantoni<sup>34</sup>.

Il nostro Consiglio può associarsi all'idea che tali disparità cantonali nel perseguimento dei reati contro la legislazione sulla protezione degli animali devono essere ridotte. Siamo tuttavia dell'opinione che l'applicazione coerente degli strumenti giuridici introdotti dal CPP dovrebbe consentire di ridurre tali disparità<sup>35</sup>.

### 3.3 Commento

#### 3.3.1 La scelta del livello legislativo

In materia di diritto procedurale, la Costituzione si limita a fissare principi generali e a disciplinare questioni di competenza<sup>36</sup>. Nell'ambito dei principi generali del diritto<sup>37</sup> e della lista dei diritti fondamentali<sup>38</sup>, la Costituzione stabilisce una serie di garanzie procedurali<sup>39</sup>. Introdurre nella Costituzione l'obbligo per i Cantoni di istituire patrocinatori degli animali sarebbe contrario al principio che sta alla base della sua sistemica, secondo il quale gli obiettivi sanciti nella Costituzione sono, in ognuna delle materie disciplinate, di livello equivalente. Accogliendo l'iniziativa, si attribuirebbe un'importanza sproporzionata a un aspetto di diritto procedurale penale. La Costituzione consente già ora al legislatore di attuare a livello legislativo la riforma auspicata dagli autori dell'iniziativa. In effetti, la Confederazione si è avvalsa della competenza conferitale dall'articolo 123 Cost., entrato in vigore il

29 Cfr. in particolare a tal proposito l'iniziativa parlamentare Marty «Gli animali nell'ordinamento giuridico svizzero» (99.467), il rapporto della Commissione degli affari giuridici FF **2002** 3734, in particolare pagg. 3735 3736 3738, e il parere del Consiglio federale su tale rapporto, FF **2002** 5207.

30 RS **210**

31 RS **220**

32 Esiste invece una giurisprudenza federale in materia di diritto penale amministrativo.

33 RS **311.0**

34 Fonte: Stiftung für das Tier im Recht, Schweizer Tierschutzstrafpraxis 2006, Berna/Zurigo, 15 ottobre 2007, pagg. 11–13

35 Cfr. sotto n. 4.1

36 Gli art. 189 e 190 Cost. stabiliscono le competenze del Tribunale federale e incaricano il legislatore di definirne le modalità.

37 Art. 5 cpv. 2 e 3 Cost.

38 Art. 7 segg. Cost.

39 Ad esempio, gli art. 29 (Garanzie procedurali generali), 30 (Procedura giudiziaria), 31 (Privazione della libertà) e 32 (Procedura penale).

1° aprile 2003: il 5 ottobre 2007 il Parlamento ha adottato il Codice di procedura penale svizzero.

### 3.3.2 Formulazione problematica

La formulazione del capoverso 5 è problematica per diverse ragioni. In effetti, l'espressione «avvocato incaricato della protezione degli animali» consente ai Cantoni di prevedere sia patrocinatori pubblici che privati.

Attribuendo a patrocinatori *pubblici* la competenza di difendere gli interessi degli animali, i Cantoni potrebbero designare un'autorità (ad esempio l'Ufficio di veterinaria o il servizio specializzato istituito in virtù dell'articolo 33 LPAn<sup>40</sup>) dotato in particolare della competenza di difendere in giudizio gli interessi degli animali danneggiati. Tale autorità, così designata, sarebbe incaricata di difendere l'interesse pubblico rappresentato dalla lotta al maltrattamento degli animali<sup>41</sup>. Tale concezione concorda perfettamente con l'idea che sta alla base della procedura penale: il perseguimento e la difesa degli interessi pubblici deve rimanere un compito dello Stato.

L'istituzione di patrocinatori *privati* è problematica per le seguenti ragioni:

- secondo l'articolo 104 capoverso 1 CPP, nell'ambito di un procedimento penale, sono parti l'imputato, l'accusatore privato e il pubblico ministero nella procedura dibattimentale e in quella di ricorso. Gli animali danneggiati non possono essere considerati accusatori privati al procedimento penale (cfr. cap. 2); di conseguenza neanche i loro patrocinatori. In effetti, secondo l'articolo 118 CPP, per essere accusatori privati occorre essere stati danneggiati. L'articolo 115 CPP definisce in maniera esaustiva la nozione di danneggiato. Il danneggiato è ogni persona i cui diritti sono stati direttamente lesi dal reato. Secondo tale definizione, l'avvocato degli animali non può essere considerato danneggiato dato che i suoi diritti non sono stati direttamente lesi da un reato. Lo statuto di parte non può neanche essere accordato all'avvocato degli animali privato che agisce in qualità di *procuratore*. In effetti, dato che egli non è subordinato ad alcuna autorità, è indipendente e non sottostà ad alcuna direttiva, non esercita le attività di un procuratore «specializzato» che accerta i fatti a carico e a discarico. Pertanto, incaricare un avvocato degli animali privato di difendere gli interessi pubblici (lotta al maltrattamento degli animali) equivarrebbe ad introdurre un elemento estraneo nel Codice di procedura penale.
- Un patrocinatore degli animali privato, che agisce in completa indipendenza e non riceve direttive da nessuna autorità, potrebbe svolgere un'attività eccessiva e pertanto generare spese ingenti a carico dei Cantoni.

Gli autori dell'iniziativa conferiscono al patrocinatore della protezione degli animali il mandato di difendere gli interessi di questi ultimi, senza definire i suoi diritti. Sarà compito del legislatore stabilire i diritti procedurali di cui gode l'avvocato degli animali.

<sup>40</sup> La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale aveva proposto di obbligare i Cantoni a prevedere un patrocinatore pubblico degli animali, conferendo tutti i diritti di parte in particolare al servizio cantonale incaricato della protezione degli animali (art. 33 LPAn), cfr. Boll. Uff. 2007 N 952.

<sup>41</sup> Come nel caso dei Cantoni di SG e ZH, cfr. sopra n. 2.1.1

## 4

## Parere del Consiglio federale

### 4.1

### Osservazioni generali

Nessuno dei Paesi limitrofi dispone di un avvocato incaricato della protezione degli animali. In Svizzera, il Cantone di Zurigo è stato il primo ad introdurlo nella sua legge del 1991 sulla protezione degli animali. Per il momento soltanto il Cantone di San Gallo ha seguito il suo esempio, conferendo tuttavia i diritti di parte nel procedimento penale unicamente alla direzione competente<sup>42</sup>. Nei Cantoni di Turgovia e Soletta simili progetti non hanno avuto sviluppi positivi.

In occasione della consultazione relativa al CPP, solo due organizzazioni si sono pronunciate in merito e hanno domandato che il Codice di procedura penale unificato prevedesse un avvocato degli animali<sup>43</sup>. Né il Cantone di Zurigo, seppure interessato direttamente, né altri Cantoni si sono espressi sulla questione.

Secondo l'avviso del nostro Consiglio, già espresso nel messaggio concernente l'iniziativa popolare federale «Per una protezione animale al passo coi tempi (Si alla protezione degli animali!)», una disposizione che obbligasse i Cantoni ad istituire «un ufficio del «patrocinatore» nell'ambito della protezione degli animali potrebbe rappresentare un segno di sfiducia nei confronti dei tribunali cantonali»<sup>44</sup>. Dato che i reati contro la legge sulla protezione degli animali devono essere perseguiti d'ufficio dalle autorità cantonali competenti, l'istituzione di un patrocinatore metterebbe in dubbio l'efficacia delle autorità di perseguimento penale e dei tribunali. Inoltre, tali autorità sono sottoposte a una sorveglianza amministrativa e materiale. Un avvocato nell'ambito della protezione degli animali potrebbe inoltre creare un precedente di cui potrebbero avvalersi i rappresentanti interessati nel caso di reati commessi in particolare a danno dell'ambiente, delle foreste e delle acque.

Il nostro Collegio condivide l'obiettivo dell'iniziativa: perseguire in modo più efficace i contravventori alla legge sulla protezione degli animali. La rivendicazione degli autori dell'iniziativa può essere considerata legittima allo stato attuale delle cose<sup>45</sup>, ma l'efficacia del perseguimento penale sarà migliorata a partire dall'entrata in vigore del nuovo Codice di procedura penale. In effetti, nella procedura ordinaria, l'abbandono del principio del duplice esame e il conferimento al pubblico ministero dell'intera responsabilità dal momento dell'istruzione a quello della promozione dell'accusa consentono di velocizzare lo svolgimento della procedura e di evitare la prescrizione del reato. Le procedure speciali<sup>46</sup> comporteranno anche uno sgravio dei tribunali.

Inoltre, il CPP consente ai Cantoni di prevedere un patrocinatore pubblico degli animali accordando diritti di parte ad un'autorità incaricata di difendere l'interesse pubblico nella lotta contro il maltrattamento degli animali o istituendo pubblici ministeri specializzati<sup>47</sup>. I Cantoni possono prevedere l'istituzione di pubblici ministeri comuni<sup>48</sup>, la conclusione di trattati intercantionali o la creazione di organizzazioni e istituzioni in comune (art. 48 cpv. 1 Cost.). Niente impedisce loro di creare

<sup>42</sup> Cfr. sopra n. 2.1.1

<sup>43</sup> La Protezione Svizzera degli Animali (PSA) e la Stiftung für das Tier im Recht

<sup>44</sup> Cfr. nota n. 21

<sup>45</sup> Cfr. sopra n. 3.2

<sup>46</sup> Cfr. art. 352 segg. CPP

<sup>47</sup> Cfr. sopra n. 2.2

<sup>48</sup> Cfr. sopra n. 2.2.1

un'autorità comune incaricata di attuare il diritto federale (art. 46 cpv. 1 Cost.), in particolare la legge sulla protezione degli animali. Tale libertà corrisponde alla volontà degli autori dell'iniziativa (art. 80 cpv. 5, 2° periodo Cost.).

Infine e conformemente al parere espresso in sede dei dibattiti parlamentari inerenti al CPP, il nostro Consiglio ritiene che obbligare i Cantoni a prevedere un tale meccanismo costituirebbe un'ingerenza inutile nella loro libertà d'organizzazione (art. 47 cpv. 2 Cost.).

## **4.2 Controprogetto**

Abbiamo esaminato la possibilità di un controprogetto all'iniziativa. Il numero 3.3.1 del presente messaggio espone le ragioni per le quali vi si può rinunciare.

Il nostro Collegio ha anche esaminato la possibilità di opporre un controprogetto indiretto all'iniziativa, proponendo una modifica del CPP, ed è giunto alla conclusione che vi si può rinunciare anche in questo caso (n. 4.1).

## **5 Conclusioni**

Visto quanto precede, il nostro Collegio ritiene che i Cantoni dispongano di strumenti necessari al fine di rispondere alle rivendicazioni degli autori dell'iniziativa.

Esso propone quindi di sottoporre l'iniziativa senza controprogetto al voto di Popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla.