

**Iniziativa parlamentare
Divieto dei pitbull in Svizzera**

Progetto

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

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente rapporto, vi sottoponiamo per approvazione il progetto di decreto federale sulla protezione delle persone dagli animali e il progetto di modifica della legge federale sulla protezione degli animali, che trasmettiamo contemporaneamente al Consiglio federale per parere.

La Commissione propone di adottare i progetti allegati.

...

In nome della Commissione:

La presidente, Kathy Riklin

Compendio

I tragici incidenti nei quali esseri umani sono stati gravemente feriti o addirittura uccisi da cani hanno allarmato la popolazione in questi ultimi anni. Negli ambienti politici, si è chiesto che la detenzione di cani pericolosi fosse regolamentata a livello federale. L'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Pierre Kohler ha ad esempio chiesto il divieto dei cani del tipo pitbull in tutta la Svizzera.

Per prendere 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 corporali provocate da animali tenuti dall'uomo. Questa nuova competenza non comprende la protezione dell'uomo contro gli animali selvaggi (p. es. linci e lupi). Il nuovo articolo 80 della Costituzione federale servirà invece come base per misure federali di protezione contro i cani. A livello di legge, queste misure della Confederazione sono sancite nella legge sulla protezione degli animali.

Solo una piccola percentuale dei morsi di cani registrati in Svizzera sono dovuti a cani da combattimento. La maggior parte degli incidenti dovuti a morsi è provocata da cani di altre razze. Spesso il cane conosce la sua vittima. Un divieto esclusivo di determinate razze di cani da combattimento non sarebbe quindi sufficiente. I cani saranno d'ora in poi ripartiti in tre categorie: cani poco pericolosi, cani potenzialmente pericolosi e cani pericolosi. Per stabilire criteri di distinzione tra queste categorie, il Consiglio federale tiene conto della taglia, del peso e del tipo di razza. I cani potenzialmente pericolosi sono sottoposti ad autorizzazione. I cani pericolosi saranno vietati in Svizzera. Secondo i criteri stabiliti, i cani del tipo pitbull entrerebbero in questa categoria e dovrebbero quindi essere vietati dal Consiglio federale.

Le autorità cantonali possono, a determinate condizioni, ordinare un esame individuale di alcuni cani. Si garantisce in questo modo che animali che appartengono alla categoria dei cani poco pericolosi possano, se del caso, essere sottoposti ad autorizzazione e a misure di sicurezza.

La responsabilità dei detentori di cani e l'educazione dei cani svolgono un ruolo importante nella prevenzione degli incidenti dovuti a morsi. La nuova legge obbliga i detentori di cani a prendere le misure di sicurezza necessarie affinché i loro cani non provochino lesioni corporali. Tutti i cani devono in generale essere tenuti al guinzaglio nelle regioni edificate e nei luoghi accessibili al pubblico molto frequentati. I Cantoni possono tuttavia delimitare spazi di libertà per i cani. Oltre alle regole già esistenti concernenti la formazione, sono previsti corsi di socializzazione dei cani ("corsi per cuccioli" ecc.).

L'obbligo attuale di notificare gli incidenti dovuti a morsi è sancito nella legge.

Rapporto

1 Genesi del progetto

In seguito a diversi decessi tragici dovuti a morsi nei Paesi vicini, la Svizzera ha preso pienamente coscienza del problema dei cani da combattimento. Il decesso in seguito a morsi di un bambino di sei anni, attaccato da tre pitbull il 1° dicembre 2005 a Oberglatt (ZH), ha rilanciato il dibattito sui cani pericolosi negli ambienti politici e nell'opinione pubblica.

Il 7 dicembre 2005, il consigliere nazionale Pierre Kohler ha depositato un'iniziativa parlamentare del seguente tenore: "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-CN) ha dato seguito a questa iniziativa con 13 voti contro 7 e 3 astensioni. Il 28 agosto 2006, la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-CS) si è associata a questa decisione con 8 voti contro 2 e un'astensione. Essa ha inoltre affermato che il divieto di alcune razze non è il solo mezzo per proteggere le persone dai cani pericolosi; si attende quindi che la CSEC-CN proponga un insieme di misure e stabilisca se queste misure sono conformi alla Costituzione.

Il 15 settembre 2006, la CSEC-CN ha incaricato una sottocommissione di preparare un progetto di testo per risolvere il problema dei cani pericolosi a livello nazionale. Questa sottocommissione doveva identificare le misure di protezione contro i cani pericolosi che la Costituzione consente di prendere a livello federale e quelle che richiedono una modifica costituzionale. La sottocommissione doveva quindi sottoporre alla CSEC-CN non solo un dispositivo legislativo adeguato, ma anche, se del caso, un progetto di modifica costituzionale. Heiner Studer (presidente), Luc Barthasat, Maya Graf, Otto Ineichen, Josef Kunz e Doris Stump sono stati designati come membri di questa sottocommissione.

La sottocommissione si è costituita il 4 ottobre 2006; conformemente all'articolo 112 capoverso 1 LParl, 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 veterinari, della Fondazione per l'animale nella giurisprudenza e associazioni cinologiche.

La sottocommissione ha proseguito i suoi lavori in quattro altre sedute tra il dicembre 2006 e il marzo 2007 e ha infine presentato alla CSEC-CN un progetto di nuova disposizione costituzionale e un progetto di modifica della legge federale sulla protezione degli animali.

Il 19 aprile 2007, la CSEC-CN 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, Flüglister) ha proposto di non entrare in materia. La Commissione ha deciso di porre in consultazione il presente progetto di rapporto e i progetti di atti presso i Cantoni, i partiti politici e le cerchie interessate.

2 Il progetto a grandi linee

2.1 Diritto vigente

2.1.1 In generale

Attualmente, la detenzione di cani pericolosi è disciplinata principalmente, a livello federale, nella legge federale sulla protezione degli animali (LPAn) e nella legge sulle epizootie (LFE). Questi testi hanno subito profonde modifiche negli ultimi anni. In effetti, indipendentemente dai dibattiti sul divieto dei cani da combattimento, il Parlamento ha adottato nel 2005 la revisione totale della legge federale sulla protezione degli animali. Nell'ambito delle discussioni sui cani pericolosi, il Consiglio federale ha inoltre adottato il 12 aprile 2006 diverse misure per evitare gli incidenti dovuti a morsi di cani. Queste misure contengono essenzialmente regole relative alla detenzione, alla socializzazione e alla registrazione dei cani (cfr. n. 2.1.1 - 2.1.3); non sono tuttavia previsti né un'autorizzazione obbligatoria né il divieto di determinati cani o determinate razze.

2.1.2 Legge federale sulla protezione degli animali

Il Parlamento ha adottato la nuova legge federale sulla protezione degli animali il 16 dicembre 2005¹; il Consiglio federale non ha ancora stabilito la sua data di entrata in vigore. L'obiettivo di questa legge è di proteggere la dignità e il benessere degli animali. Contiene inoltre disposizioni sulla detenzione degli animali. Esse, come per esempio gli articoli 6 capoverso 3 e 10 LPAn, 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) e 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 *in fine*). L'articolo 10 della nuova LPAn è stato introdotto nel 2003 nella legge sulla protezione degli animali come articoli 7a e 7c, nell'ambito del pacchetto Gen-Lex²; 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 depositate il 13 e il 14 dicembre 2005 (05.3790 e 05.3812), un'entrata in vigore immediata di queste disposizioni. Es-

¹ Legge del 16 dicembre 2005 sulla protezione degli animali, FF **2006** 315

² RU **2003** 4803, allegato n. 3.

se 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 adottato la mozione della CSEC-CN, con 128 voti contro 43; il Consiglio degli Stati ha dal canto suo adottato la mozione della CSEC-CS il 16 marzo 2006 con 38 voti contro 4. Il 12 aprile 2006, il Consiglio federale ha fissato l'entrata in vigore degli articoli 7a e 7c LPAn per il 2 maggio 2006; ha inoltre posto in vigore anticipatamente l'articolo 6 capoverso 3 della nuova LPAn.³

2.1.3 Ordinanza sulla protezione degli animali

Nel frattempo, il Consiglio federale ha posto in vigore una modifica dell'ordinanza sulla protezione degli animali⁴. Essa intende in primo luogo prevenire gli incidenti dovuti a morsi di cani. L'allevamento e la tenuta devono essere finalizzati a ottenere cani con un carattere equilibrato, facilmente socializzabili e con un potenziale di aggressività minimo nei confronti degli esseri umani e degli animali (art. 30a cpv. 1). Chi tiene un cane deve adottare le necessarie misure di sicurezza affinché il cane non costituisca un pericolo per le persone e gli animali (art. 31 cpv. 4). È stato introdotto un obbligo per i veterinari, i medici, le autorità doganali e gli addestratori di cani di notificare i casi in cui un cane ha ferito gravemente persone o animali o presenta un comportamento aggressivo superiore alla media (art. 34a). I Cantoni sono competenti di ordinare le misure necessarie in caso di aggressività eccessiva (art. 34b).

Nell'ambito della revisione totale dell'ordinanza sulla protezione degli animali attualmente in corso⁵, il Consiglio federale prevede inoltre requisiti supplementari per i detentori di cani. Prima di acquistare un cane, i futuri detentori devono aver seguito un corso teorico. Devono inoltre seguire un corso di formazione pratica con il loro cane nell'anno successivo al suo acquisto (art. 73 del disegno). Inoltre, l'allevamento di animali che presentano un comportamento diverso da quello tipico della specie è vietato (art. 96 cpv. 3 del disegno). Questo capoverso considera in particolare i cani con un'aggressività ipertrofica. Con aggressività ipertrofica si intende una propensione incontrollata ed esagerata all'attacco, facilmente provocabile e che non risponde a un bisogno biologico. La revisione dell'ordinanza sulla protezione degli animali entrerà in vigore contemporaneamente alla nuova legge sulla protezione degli animali.

³ Ordinanza concernente l'entrata in vigore anticipata dell'articolo 6 capoverso 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).

⁴ Ordinanza sulla protezione degli animali. Modifica del 12 aprile 2006, RU **2006** 1427

⁵ Progetto del DFE del 7 luglio 2006 concernente la revisione totale dell'ordinanza sulla protezione degli animali.

2.1.4 Legge sulle epizoozie

L'identificazione e la registrazione dei cani sono disciplinate nella legge sulle epizoozie⁶. Nel suo tenore del 30 giugno 2003, l'articolo 30 prescrive che i cani devono essere contrassegnati e registrati in una banca dati. Su questa base il Consiglio federale ha modificato l'ordinanza sulle epizoozie il 23 giugno 2004 e il 12 aprile 2006⁷. I punti centrali di queste modifiche sono l'identificazione dei cani mediante microchip, l'introduzione di una tessera canina e la registrazione di tutti cani in banche dati, con indicazione della razza o del tipo di razza.

Una modifica supplementare della legge sulle epizoozie⁸ dovrebbe consentire di introdurre queste informazioni in una banca dati centralizzata, che conterrà inoltre dati sui cani che presentano disturbi comportamentali e sui divieti di detenzione di animali.

2.2 Misure esaminate dal Consiglio federale ma non attuate

Il 12 gennaio 2006, in seguito al dramma di Oberglatt nel corso del quale un bambino è deceduto a causa dei morsi di pitbull, e su pressione crescente del Parlamento e della popolazione, il Dipartimento federale dell'economia ha elaborato una serie di misure contro i cani con un'elevata predisposizione all'aggressività. Oltre a disposizioni relative alla detenzione e alla socializzazione dei cani, questo pacchetto di misure sottoponeva ad autorizzazione la detenzione di 13 razze⁹ e vietava i cani del tipo pitbull¹⁰ (e gli incroci con questi cani). Inoltre, i Cantoni dovevano poter ordinare misure che andavano dal collocamento temporaneo in osservazione alla castrazione del cane, alla sua sterilizzazione e persino alla sua uccisione.

Le reazioni a questo progetto sono state diverse. Anche se esso è stato accolto favorevolmente dalla maggioranza dei Cantoni, i veterinari e le associazioni cinologiche hanno respinto l'idea di misure basate sulla razza. Le due Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura hanno sostenuto l'orientamento generale di questo progetto e la sua rapida attuazione. Il progetto ha però incontrato la resistenza del Consiglio federale. Dopo diverse verifiche, quest'ultimo si è pronunciato contro un divieto dei pitbull e un'autorizzazione obbligatoria per alcune razze. Ha per contro adottato il 12 aprile 2007 la modifica dell'ordinanza sulla protezione degli animali menzionata nel numero 2.1.2. Soprattutto l'assenza di una base costituzionale che consenta un divieto di determinate razze ha portato il Consiglio federale a respingere

⁶ Legge del 1° luglio 1966 sulle epizoozie (LFE); RS **916.40**. Modifica del 20 giugno 2003 RU **2003** 4237

⁷ Ordinanza del 27 giugno 1995 sulle epizoozie (OFE) ; RS **916.401**. Modifiche del 23 giugno 2004 (RU **2004** 3065) e 12 aprile 2006 (RU **2006** 1428).

⁸ Messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola (Politica agricola 2011); FF **2006** 5815

⁹ Il DFE proponeva le razze seguenti: American Staffordshire Terrier, Bullterrier, Cane Corso, Doberman, Dogo Argentino, Fila Brasileiro, Mastiff, Mastín Español, Mastino Napoletano, Presa Canario (Dogo Canario), Rottweiler, Staffordshire Bullterrier e Tosa.

¹⁰ Contrariamente all'American Staffordshire Terrier, al Bullterrier e allo Staffordshire Bullterrier, riconosciuti come razze dalla Fédération Cynologique Internationale (FCI), "Pitbull" non è una designazione di razza riconosciuta. Di conseguenza si parla in generale di "cani del tipo pitbull".

questa misura. A ciò si aggiunge il fatto che esso non intende modificare la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni. È vero che secondo l'articolo 80 della Costituzione la Confederazione è competente di legiferare in materia di protezione degli animali, ma le misure volte a proteggere le persone dagli animali sono di competenza dei Cantoni. Nella sua risposta del 10 marzo 2006 alle mozioni della CSEC-CN e della CSEC-CS (05.3790 e 05.3812), il Consiglio federale afferma che «i Cantoni sono responsabili delle misure atte a garantire la protezione della popolazione contro i cani pericolosi e reputa che gli articoli 7a e 7c della legge sulla protezione degli animali non sono una base sufficiente per prescrivere provvedimenti come, ad esempio, il divieto dei cani che possono essere molto pericolosi per l'uomo.»¹¹

2.3 Interventi parlamentari

Dopo il tragico incidente di Oberglatt nel dicembre 2005 e il deposito delle due mozioni della CSEC-CN e della CSEC-CS 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, altri interventi parlamentari sono stati depositati.

Nella sua mozione «Misure incisive in materia di tenuta dei cani» (05.3751) del 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. Queste mozione non è ancora stata dibattuta al Consiglio nazionale. Il Consiglio federale propone di respingerla e indica nuovamente, nel suo parere del 24 maggio 2006, che spetta ai Cantoni prendere provvedimenti per proteggere la popolazione contro i cani pericolosi e che non intende modificare questa ripartizione delle competenze.

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 civile. Anche il gruppo liberale-radical ha chiesto una maggiore responsabilizzazione dei detentori di cani, in particolare mediante un'assicurazione di responsabilità civile obbligatoria, nella sua mozione «Canini pericolosi. La migliore protezione è la responsabilità» del 16 marzo 2006 (06.3062). Il Consiglio federale si è associato agli argomenti di queste due mozioni. Il Consiglio nazionale le ha adottate il 23 giugno 2006, il Consiglio degli Stati il 21 e 28 settembre 2006.

Nella sua mozione dell'11 maggio 2006 dal titolo «I cani non sono una merce» (06.3221), la consigliera nazionale Barbara Marty Kaelin ha incaricato il Consiglio federale di sottoporre ad autorizzazione l'importazione di cani e di vietare il loro

¹¹ 05.3812 Mozione CSEC-CN. Articoli 7a e 7c legge sulla protezione degli animali. Entrata in vigore. Parere del Consiglio federale del 10 marzo 2006.

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. La mozione non è ancora stata dibattuta al Consiglio nazionale.

Già nel 2000, il Consiglio nazionale si era occupato di due interventi depositati in seguito a morsi mortali in Svizzera e in Germania. Nella sua mozione «Detenzione di cani da combattimento» (00.3018), il consigliere nazionale Heiner Studer chiedeva di vietare la detenzione di cani da combattimento; nella sua 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.

2.4 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 comunale (UR, GL, ZG, GR). Gli altri Cantoni hanno leggi speciali relative ai cani che in generale disciplinano i settori seguenti: l'imposta sui cani, l'identificazione e la registrazione e altre disposizioni relative alle epizootie e alla protezione degli animali, la procedura in materia di cani trovati e spesso l'obbligo generale di mantenere il controllo sul proprio cane. In attesa di una soluzione federale, diversi Cantoni hanno rimandato l'adozione di una regolamentazione concreta per la protezione delle persone.

L'obbligo di tenere i cani al guinzaglio e in parte l'obbligo della museruola sono comuni a tutte le regole recenti, anche se la loro attuazione è divergente: a volte si limita a determinati tipi di razze, a volte a spazi definiti. Sono inoltre regolamentati 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.

I Cantoni di Zurigo e di Ginevra hanno introdotto in parte l'uso obbligatorio della museruola. Friburgo, Soletta, Basilea Città, Basilea Campagna, Vaud e Ginevra hanno emanato leggi che sottopongono determinate razze ad autorizzazione. L'ottenimento dell'autorizzazione è legata a condizioni che riguardano l'idoneità del cane e del suo detentore e il ricovero. In alcuni Cantoni, esiste un elenco delle razze sottoposte ad autorizzazione; in altri questi elenchi devono ancora essere allestiti dal governo cantonale o dal dipartimento competente. Anche il Cantone di Lucerna ha una nuova legge sui cani che però non contiene misure specifiche relative alle razze.

Il Cantone più restrittivo è il Vallese: dal dicembre 2005 vieta la detenzione di 12 razze sul suo territorio. I cani che appartengono a queste razze non possono soggiornare in Vallese per più di 30 giorni; devono essere tenuti al guinzaglio e portare la museruola. Non vi sono divieti di razze in altre Cantoni, ad eccezione di Friburgo, che ha vietato i cani del tipo pitbull.

2.5

Situazione in Europa

Nell'Unione europea (UE), gli Stati membri decidono le misure che intendono prendere per prevenire gli incidenti dovuti a morsi di cani.

La *Germania* vieta l'importazione e l'allevamento di pitbull, american staffordshire terrier, staffordshire terrier e bullterrier. Alcuni Länder hanno stabilito altri elenchi di razze per i quali sono obbligatori museruola e guinzaglio e il cui accesso è vietato in determinati luoghi.

In *Austria* non esistono disposizioni a livello nazionale.

L'*Italia* vieta in generale l'allevamento e l'addestramento per stimolare l'aggressività. Esiste un elenco che comprende i cani delle razze del tipo pitbull, pastori e rottweiler. Negli spazi pubblici vige in generale l'obbligo del guinzaglio e in parte della museruola. Le persone di età inferiore a 18 anni o con determinati precedenti giudiziari non possono tenere cani contenuti nell'elenco delle razze. Il servizio veterinario registra i cani pericolosi in una banca dati.

La *Francia* intende vietare i pitbull a lungo termine. Queste cani devono attualmente essere sterilizzati o castrati. I detentori di american staffordshire terrier e di rottweiler sono sottoposti a requisiti particolari (età, controllo dei precedenti giudiziari) e devono tenere il loro cane al guinzaglio e con la museruola.

Il Principato del *Liechtenstein* ha adottato in votazione popolare, alla fine del 2006, una modifica della legge sui cani che prevede misure per prevenire la messa in pericolo delle persone. Tutti i cani sono sottoposti a regole concernenti l'allevamento, la detenzione e la socializzazione. Sulle strade a grande circolazione, nei pressi di istituti scolastici o di altri luoghi, i cani devono essere tenuti al guinzaglio. Sono designati i luoghi nei quali è vietato accedere e viene data la competenza ai Comuni di emanare altri obblighi di tenere il cane al guinzaglio e divieti di accesso. È obbligatorio stipulare un'assicurazione di responsabilità civile. Un elenco allestito dal governo stabilisce i cani potenzialmente pericolosi. Per questi deve essere prescritta un'autorizzazione, unita alla capacità di controllarli, alla fedina penale, alla competenza in materia e alla provenienza del cane da un allevamento riconosciuto. I cani inclusi nell'elenco devono essere tenuti al guinzaglio e portare la museruola. I cani che superano con successo un esame di socializzazione possono essere esentati dall'obbligo del guinzaglio e della museruola.

2.6

Necessità d'intervento

2.6.1

Lesioni corporali dovute a morsi

Nel nostro Paese ci sono mezzo milione di cani. Finora, si poteva solo stimare il numero di persone vittime di morsi. Il 2 maggio 2006 è tuttavia entrato in vigore l'obbligo di notificare gli incidenti dovuti a morsi di cani. Nel marzo del 2007, l'Ufficio federale di veterinaria ha valutato per la prima volta i casi segnalati alle autorità cantonali. In quattro mesi, dal 1° settembre al 31 dicembre 2006, sono stati segnalati 1003 morsi di persone, ciò che equivale a 3000 incidenti all'anno. Occorre tuttavia considerare che il numero di incidenti è in realtà più elevato, dal momento che un

certo numero di casi non è segnalato. Nello stesso periodo, sono stati notificati 526 casi di morsi su animali e 77 casi di comportamento aggressivo da parte di cani.

Due terzi degli incidenti sono causati da un cane conosciuto dalla vittima, se non si tratta del proprietario stesso. I bambini sono particolarmente colpiti: vengono morsi più spesso degli adulti e frequentemente al collo o alla testa. Gli adulti sono invece più spesso morsi alle mani, alle braccia o alle gambe.

Oltre 200 tipi di cani sono stati implicati in questi incidenti. In testa all'elenco si trovano i pastori e i bovari che sono tra l'altro i più numerosi nella popolazione canina. I dati raccolti dall'Ufficio federale di veterinaria non consentono di sapere se determinati tipi di cani sono sovrarappresentati negli incidenti dovuti a morsi.

Uno studio sugli incidenti dovuti a morsi di cani seguiti da una consultazione medica¹², pubblicato già nel 2002, aveva ottenuto risultati simili ma aveva osservato che i cani pastori e i rottweiler erano sovrarappresentati rispetto alla loro percentuale della popolazione canina.

Il Cantone di Neuchâtel ha istituito l'obbligo di notificare gli incidenti dovuti a morsi il 1° settembre 2001; secondo le cifre raccolte, i pastori e i rottweiler sono sovrarappresentati in questo genere di incidenti rispetto alla loro percentuale nella popolazione canina. In questo Cantone, nel 2005 e 2006, solo rispettivamente il 12 e l'11 per cento dei morsi erano dovuti a cani da combattimento (compresi i rottweiler). La maggioranza degli incidenti era quindi dovuta a cani di altre razze o a incroci di razze.¹³

2.6.2 Regolamentazioni cantonali molto diverse

Anche se nella maggioranza dei Cantoni esistono regole per la prevenzione delle lesioni corporali provocate dai cani, le misure pronunciate variano (cfr. n. 2.5). Vista la grande mobilità della popolazione, e quindi dei cani, e il numero elevato di turisti stranieri che entrano in Svizzera con il loro cane, non è più opportuno mantenere 26 regolamentazioni cantonali. I Cantoni auspicano peraltro che la Confederazione intervenga; in un comunicato stampa del 30 ottobre 2006, il Coordinamento veterinario svizzero (conferenza dei responsabili cantonali in materia di veterinaria), ha criticato la molteplicità di regolamentazioni cantonali e si è pronunciato a favore dell'istituzione di una base legale federale.¹⁴

2.6.3 Le aspettative della popolazione

Il cane è il più frequente animale da compagnia in Svizzera dopo il gatto. Anche se molto apprezzato, la popolazione chiede da diversi anni una regolamentazione chiara della sua detenzione. È particolarmente preoccupata dei cani allevati in funzione della loro idoneità al combattimento, che conferisce ai loro detentori uno status in de-

¹² Horisberger Ursula; Medizinisch versorgte Hundebissverletzungen in der Schweiz; Opfer – Hunde – Unfallsituationen; tesi med vet. Berna 2002.

¹³ Statistica 2006 dei morsi di cani nel Cantone di Neuchâtel, Servizio veterinario cantonale, marzo 2007.

¹⁴ Comunicato stampa del Coordinamento veterinario svizzero del 30 ottobre 2006.

terminati ambienti. 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. Non c'è dubbio che molte persone hanno paura dei cani aggressivi e auspicano misure più severe di protezione contro questi animali. La popolazione prende sempre più coscienza del fatto che se l'animale deve essere protetto contro l'uomo, anche quest'ultimo deve a volte essere protetto contro l'animale affinché sia possibile una convivenza.

2.7 La nuova regolamentazione a livello federale

2.7.1 Una soluzione globale invece del semplice divieto di alcune razze

I presenti progetti di modifica della Costituzione e di modifica della legge federale sulla protezione degli animali devono consentire di attuare una soluzione a livello nazionale. Risulta chiaramente dai dati raccolti nel Cantone di Neuchâtel (cfr. n 2.6.1) che il semplice divieto di determinate razze di cani da combattimento non è sufficiente. Il presente progetto di modifica della legge federale sulla protezione degli animali non prevede quindi di proposito un simile divieto. Propone per contro di classificare i cani secondo la loro pericolosità, in base a peso, taglia e razza.

Gli obblighi previsti non saranno solo a carico dei detentori di cani pericolosi o potenzialmente pericolosi. L'obiettivo è in effetti di obbligare tutti i detentori di cani e le persone a cui i cani sono affidati a comportarsi in modo responsabile. A questo scopo, i doveri generali di diligenza (garantire la sicurezza del ricovero, fare in modo che i cani non feriscano persone nei luoghi pubblici) sono altrettanto importanti quanto la socializzazione dei cani (corsi per cuccioli).

Ciò nonostante, affinché il cane e l'uomo possano convivere pacificamente, le misure proposte devono rimanere proporzionate. Occorre inoltre tener conto della necessità dei cani di movimento e di spazio. Si è quindi rinunciato a imporre sistematicamente il guinzaglio a tutti i cani o a sancire nella legge l'obbligo della museruola per i cani potenzialmente pericolosi. Negli spazi pubblici vige di principio l'obbligo di tenere i cani al guinzaglio, ma i Cantoni possono delimitare spazi di libertà per i cani.

Le misure proposte avrebbero potuto essere oggetto di una legge speciale. È tuttavia più pratico introdurle nella legge sulla protezione degli animali per raggruppare in un solo strumento tutte le disposizioni relative ai cani. In questo modo si facilita il compito dei detentori di cani e delle autorità di esecuzione.

2.7.2 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

giustizia era giunto a questa conclusione già nel settembre 2000¹⁵, nel parere che aveva espresso prima della discussione della mozione Heiner Studer «Detenzione di cani da combattimento» (00.3018, cfr. n. 2.3) al Consiglio nazionale. 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 rilevato che l'attuale Costituzione non offre una base sufficiente 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» ha peraltro chiesto un secondo parere¹⁶ nell'ambito dei suoi lavori che ha confermato tutte le conclusioni summenzionate 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 fondare 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 dare competenza alla Confederazione 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 le conclusioni dell'Ufficio federale di giustizia, sarebbe perlomeno inusuale servirsi della nozione di organismo per fondare disposizioni legislative volte a proteggere le persone dai cani pericolosi. In base al secondo parere chiesto dalla sottocommissione, una simile procedura sarebbe addirittura contraria 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.

¹⁵ 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/I pag. 30 segg. ; disponibile solo in tedesco).

¹⁶ 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).

2.7.3

Nessuna imposta federale sui cani

Secondo il diritto attuale, la riscossione dell'imposta sui cani è di competenza dei Cantoni. Un'imposta è un contributo pubblico non causale. Serve a finanziare le spese derivanti dallo svolgimento dei 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, che conferisce ai Cantoni o ai Comuni tutta la libertà di legiferare in materia, non dev'essere cambiato.

Questa omissione non significa tuttavia che sarebbe impossibile per la Confederazione riscuotere un contributo di qualsiasi genere sui cani. In effetti, la Confederazione non ha bisogno di una base costituzionale per istituire una tassa d'incitamento; è sufficiente che disponga di una competenza legislativa nel settore interessato. La tassa d'incitamento – che è anch'essa un contributo pubblico – non serve in primo luogo a finanziare un compito dello Stato ma mira a influire sul comportamento dei privati. La tassa, legata a un comportamento specifico che il legislatore vorrebbe evitare, è in funzione di un obiettivo quantificabile e deve essere fissata in modo tale che questo comportamento sia finanziariamente svantaggioso. Il nuovo capoverso 2^{bis} proposto nell'articolo 80 Cost. dà alla Confederazione una competenza globale di legiferare per proteggere le persone da lesioni corporali provocate da animali. La autorizza contemporaneamente a istituire una tassa di incitamento. Attualmente, la Confederazione non farà tuttavia uso di questa possibilità e i Cantoni manterranno la scelta di riscuotere contributi sulla detenzione dei cani; hanno già sin d'ora la possibilità di istituire una tassa d'incitamento oltre all'imposta sui cani.

2.7.4

Responsabilità civile

Nel 2006, le Camere hanno adottato due mozioni che chiedevano una maggiore responsabilità dei detentori di cani pericolosi (cfr. n. 2.3). Da allora, il Consiglio federale si è occupato attivamente della questione e ha incaricato, 17 gennaio 2007, il Dipartimento federale di giustizia e polizia di preparare una revisione parziale del Codice delle obbligazioni. Il presente progetto di modifica della LPAn non affronta quindi la questione della responsabilità per evitare doppiioni.

2.7.5

Non entrata in materia: motivazione della minoranza

Una minoranza della Commissione si oppone di principio al progetto. La modifica di legge proposta viene ritenuta incompleta e contraddittoria. Essa ritiene che una modifica costituzionale non sia opportuna, ma che occorra perseguire miglioramenti per via di ordinanza e per quanto concerne la responsabilità dei detentori di cani. Le misure richieste comporterebbero limitazioni eccessive per i detentori di cani, senza garantire la sicurezza.

I detentori di cani dovrebbero essere richiamati al dovere mediante adeguamenti nel settore della responsabilità civile, secondo quanto previsto dal Consiglio federale (cfr. n. 2.7.4). Le disposizioni di protezione relative alla detenzione dei cani sono invece di competenza dei Cantoni.

3 Spiegazione delle singole disposizioni

3.1 Articolo 80 capoverso 2^{bis} della Costituzione

3.1.1 Natura giuridica della nuova competenza federale

Dal momento che il campo di applicazione della disposizione è esteso a tutti gli animali tenuti dall'uomo, senza essere limitato ai cani, è più indicato formulare la competenza legislativa non come un mandato ma come un'autorizzazione. Il legislatore potrà in tal modo fissare in un primo tempo regole relative ai cani e riservarsi di legiferare successivamente sugli altri animali.

Una formulazione sotto forma di mandato legislativo avrebbe costretto il legislatore a esaurire la sua competenza e ad attuare la norma costituzionale in modo esaustivo. Non ha tuttavia senso regolamentare già sin d'ora situazioni con un potenziale di rischio non ancora noto.

Per quanto concerne la portata della competenza federale, la nuova disposizione dà alla Confederazione una competenza legislativa concorrenziale e globale. Per quanto concerne gli effetti giuridici sul diritto cantonale, una competenza concorrenziale significa che il diritto cantonale in vigore cessa di essere applicabile dal momento in cui la Confederazione esercita la sua competenza, ma unicamente nella misura in cui la legislazione federale esaurisca la competenza federale. La competenza legislativa proposta consente alla Confederazione di disciplinare in modo esaustivo tutte le questioni inerenti al settore interessato e non unicamente di emanare principi.

3.1.2 Campo di applicazione

Il capoverso 2^{bis} proposto non limita la competenza legislativa della Confederazione ai cani pericolosi e ai cani in generale, ma riguarda tutte le specie animali, anche se il problema da risolvere attualmente concerne solo i cani pericolosi. La Confederazione avrà quindi un certo margine di manovra se dovrà affrontare problemi simili concernenti altre specie animali.

Si è quindi ripreso il termine generico di «animali» utilizzato negli altri capoversi dell'articolo. Si tratta di animali domestici e di animali selvaggi tenuti dall'uomo (serpenti velenosi, scorpioni, lupi, orsi, tigri ecc.). Alcuni di questi animali possono presentare un rischio elevato se sono tenuti in cattive condizioni.

La formulazione «animali tenuti dall'uomo» esclude invece gli animali che vivono allo stato selvaggio (vespe, cinghiali). In base alla ripartizione delle competenze previste nell'articolo 3 Cost., la protezione delle persone dalle lesioni corporali provocate da questo tipo di animali rimarrà di competenza dei Cantoni. Utilizzando l'espressione «animali tenuti dall'uomo», ci si attiene alla terminologia del capoverso 2 lettera a dell'articolo 80 Cost. («detenzione di animali»). La nozione è la stessa di quella di custodia menzionata nella legge in vigore sulla protezione degli animali (art. 6 cpv. 23 e art. 29 n. 1 lett. a) e nel CO (art. 56). Il termine di «custodia» è tuttavia scartato nell'interesse dell'unità terminologica dell'articolo costituzionale, garantita anche nella versione tedesca.

Si è deciso di non limitare il campo d'applicazione delle disposizioni agli animali pericolosi, dal momento che né tutti i cani né tutte le razze di cani sono pericolosi in

sé. La pericolosità di un cane si evidenzia spesso solo dopo un incidente. In base a questa soluzione, la Confederazione potrà prescrivere misure indipendentemente dal potenziale di pericolo presentato dall'animale (corso di educazione canina, guinzaglio obbligatorio). La limitazione della disposizione ai cani pericolosi obbligherebbe il legislatore (o, in caso di delega, il Consiglio federale) ad allestire un elenco di razze canine pericolose o a prevedere perlomeno un test comportamentale per riconoscere il carattere pericoloso di un cane. La formulazione scelta consente tuttavia al legislatore di emanare regole unicamente sui cani pericolosi.

L'obiettivo della disposizione è la protezione delle persone dalle lesioni corporali provocate dagli animali. La trasmissione di malattie all'uomo da parte di un animale è coperta dall'articolo 118 capoverso 2 lettera b Cost.. Dal momento che la protezione è limitata alle lesioni corporali, la formulazione evidenzia chiaramente che le misure di protezione dovranno essere volte a evitare incidenti che implicano animali. Riferito ai cani, questo significa che le disposizioni dovranno evitare incidenti tragici come quelli che si sono verificati recentemente. Si tratta in primo luogo della protezione dell'integrità fisica, ma non sono escluse misure di protezione contro gravi lesioni dell'integrità psichica. In effetti, alcune misure, come la museruola o il guinzaglio obbligatorio sono anche una protezione contro lesioni all'integrità psichica. Non ci sono ragioni obiettive per aver paura di un cane con la museruola o al guinzaglio. Sarebbe invece eccessivo, per esempio, fare in modo che le persone che soffrono di una fobia dei cani non ne incontrino. La formulazione scelta esclude una simile estensione dell'oggetto della protezione.

3.1.3 Introduzione sistematica nella Costituzione federale

L'istituzione di un nuovo articolo (p. es. art. 118a Cost.) darebbe troppa importanza alla materia disciplinata nella sistematica della Costituzione. Sono state quindi esaminate due possibilità: l'integrazione della nuova disposizione nell'articolo 80 Cost. (protezione degli animali) o nell'articolo 118 (protezione della salute). È opportuno privilegiare l'integrazione nell'articolo 80 per le ragioni seguenti:

- se si parte dal presupposto che le disposizioni di esecuzione della nuova disposizione costituzionale devono essere inserite nella legge sulla protezione degli animali, l'articolo costituzionale più adeguato è l'articolo 80, con un complemento nella rubrica;
- la legge sulla protezione degli animali prevede già molte misure che hanno un effetto indiretto sulla protezione delle persone (p. es. le prescrizioni sulla detenzione e l'allevamento degli animali o sulle pratiche vietate). L'integrazione nell'articolo sulla protezione degli animali potrebbe consentire di utilizzare le sinergie esistenti.

Se si sceglie come criterio l'obiettivo della nuova norma, sarebbe possibile completare l'articolo 118 Cost. (protezione della salute). Esso contiene già una base giuridica per la lotta contro le epizootie (art. 118 cpv. 2 lett. b Cost.), per esempio la tubercolosi. Ciò nonostante, una disposizione sulla protezione contro gli animali tenuti dall'uomo sarebbe un corpo estraneo nell'articolo 118 Cost.. Presenta più punti in comune con la protezione degli animali che con la lotta contro le epizootie menzionata nell'articolo 118 Cost.. La salute è un settore che rientra ampiamente nella so-

vrantà legislativa dei Cantoni. L'articolo 118 capoverso 2 prevede solo competenze frammentarie della Confederazione nel settore della protezione della salute e della salute pubblica. La protezione contro gli animali tenuti dall'uomo non ha molto in comune con queste competenze: l'impiego di determinati oggetti o merci (lett. a), la lotta contro determinate malattie (lett. b) e la protezione dalle radiazioni ionizzanti (lett. c).

3.2 **Legge sulla protezione degli animali**

Art. 1 Scopo

Il nuovo articolo 80 Cost. menziona, oltre alla protezione degli animali, la protezione delle persone dagli animali. La regolamentazione di questi due scopi nello stesso articolo costituzionale e nella stessa legge garantisce la coerenza delle disposizioni di applicazione e quella dei controlli delle misure: la stessa autorità procede ai controlli e prende le misure (art. 33, servizio veterinario cantonale), secondo le stesse procedure (cfr. art. 23 e 24).

I due obiettivi sono in effetti spesso identici per l'essere umano e per l'animale; per esempio i cani aggressivi costituiscono spesso un pericolo sia per l'animale sia per l'essere umano. L'allevamento dei cani in base a criteri di aggressività costituisce un'anormalità conformemente all'articolo 10; una simile selezione non è compatibile con la dignità della creatura.

Le nuove disposizioni possono anche generare un conflitto di interessi: l'obbligo di tenere un cane al guinzaglio può essere incompatibile con l'articolo 6 capoverso 1, il quale stabilisce che occorre garantire agli animali l'attività e la libertà di movimento necessarie al loro benessere; cfr. a questo proposito i commenti relativi all'articolo 21e.

Art. 21a Ripartizione dei cani in categorie secondo la loro pericolosità

Gli studi scientifici¹⁷ hanno dimostrato che non è possibile attribuire in maniera univoca una frequenza elevata di lesioni corporali dovute a morsi a determinate categorie di cani. Il comportamento del cane non è definito unicamente dal suo patrimonio genetico, ma anche dalle sue condizioni di vita (educazione, addestramento, condizioni di detenzione). Si dispone tuttavia di indizi precisi secondo i quali i cani di taglia grande provocano lesioni corporali più gravi. Inoltre, determinati tipi di razze, come il pitbull, si rivelano in generale particolarmente aggressivi, presumibilmente perché sono allevati come emblemi in determinate cerchie di delinquenti e addestrati di conseguenza.

Dal momento che è difficile definire il grado di aggressività potenziale, non è possibile ripartire i cani in categorie ben differenziate. In generale, si prevede di differenziare tra «cani poco pericolosi» e «cani potenzialmente pericolosi». A ciò si aggiunge inoltre la categoria «cani pericolosi».

¹⁷ Horisberger Ursula; Medizinisch versorgte Hundebissverletzungen in der Schweiz; Opfer – Hunde – Unfallsituationen; tesi med vet. Berna 2002.

Spetterà al Consiglio federale, in base alle notifiche di morsi, stabilire i criteri¹⁸. Il progetto di legge propone come criteri la taglia, il peso e il tipo di razza. Il Consiglio federale deve delimitare la categoria «cani pericolosi» abbastanza rigidamente affinché non siano vietate in modo ingiustificato razze riconosciute, il cui allevamento è conforme alla legge; occorre tuttavia che i tipi di razze per i quali è provato che sono potenzialmente pericolosi possano essere vietati.

In questo senso, sarebbe pertinente incaricare i veterinari di procedere alla classificazione individuale dei cani dei diversi gruppi, al momento dell'apposizione del microchip¹⁹, secondo un catalogo di criteri. Con la modifica dell'articolo 30 della legge sulle epizootie²⁰, è inoltre possibile registrare dati relativi all'aggressività.

Art. 21b Misure per evitare le lesioni corporali

Questo articolo, formulato in maniera generale, responsabilizza i detentori (cpv. 1). Si ritrova questo tipo di formulazioni nelle legislazioni cantonali.

Per quanto concerne i requisiti dei ricoveri (cpv. 2), l'obiettivo è di completare le attuali esigenze in materia di protezione degli animali²¹ aggiungendo requisiti in materia di sicurezza.

Art. 21c Obbligo di tenere i cani al guinzaglio

I cani in libertà non solo costituiscono un pericolo potenziale (rischio più elevato), ma possono essere fonte di paura per molte persone anche senza un potenziale di aggressività. Per tale motivo, come elemento centrale delle disposizioni valide a livello nazionale, si stabilisce che tutti i cani devono essere tenuti al guinzaglio nelle regioni edificate e nei luoghi accessibili al pubblico molto frequentati. I Cantoni e i Comuni determineranno nei dettagli i luoghi nei quali è obbligatorio il guinzaglio.

Come condizione fondamentale di una detenzione rispettosa degli animali, i cani devono tuttavia potersi muovere liberamente (art. 6 cpv. 1). Ci si attende di conseguenza che i Cantoni e i Comuni delimitino spazi di libertà per i cani (cpv. 3).

Art. 21d Obbligo di notifica

Si prevede di sancire nella legge l'obbligo di notifica che è già parte integrante dell'ordinanza sulla protezione degli animali²². I detentori, le pensioni e i rifugi e le autorità comunali sottostanno allo stesso obbligo.

¹⁸ Art. 34a dell'ordinanza del 27 maggio 1981 sulla protezione degli animali (RS 455.1; RU **2006** 1427).

¹⁹ Art. 16 - 18 dell'ordinanza del 27 giugno 1995 sulle epizootie (RS 916.401; RU **2004** 3065).

²⁰ Messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola (Politica agricola 2011); FF **2006** 5815.

²¹ Allegato 1, numero 15 dell'ordinanza del 27 maggio 1981 sulla protezione degli animali (RS 455.1).

²² Art. 34a dell'ordinanza del 27 maggio 1981 sulla protezione degli animali (RS 455.1; RU **2006**).

Art. 21e Esami individuali

Anche se inizialmente erano stati inclusi nella categoria dei «cani poco pericolosi» o in quella dei «cani potenzialmente pericolosi», alcuni cani risulteranno *pericolosi* in occasione della procedura di autorizzazione (art. 21g) o in seguito alle notifiche (art. 21c). Per questi cani deve essere ordinato e effettuato un esame individuale. Non bisogna perdere inoltre di vista che in determinati casi problematici il detentore dovrà sottoporsi a un esame e, se del caso, si vedrà ritirare l'autorizzazione conformemente all'articolo 21g o vietare la detenzione del cane secondo l'articolo 23.

Il risultato dell'esame individuale deve essere notificato in una decisione soggetta a ricorso. L'autorità competente tiene conto, nella sua decisione, delle condizioni particolari di detenzione, per esempio in aziende agricole isolate.

Art. 21f Cani poco pericolosi

I cani che secondo l'ordinanza del Consiglio federale sono classificati nella categoria dei cani poco pericolosi possono in linea di principio essere tenuti senza autorizzazione. Se tuttavia evidenziano un comportamento eccessivamente aggressivo viene prescritto un esame individuale e una procedura analoga a quella dei cani potenzialmente pericolosi.

Art. 21g Cani potenzialmente pericolosi

Le esigenze nei confronti di tutte le persone responsabili, temporaneamente o stabilmente, di cani potenzialmente pericolosi sono più elevate. Il Consiglio federale stabilisce i requisiti, che riguardano l'idoneità di queste persone e le condizioni in cui i cani devono essere tenuti. L'autorizzazione stabilisce oneri e condizioni nel singolo caso, in particolari quanti cani una persona può tenere e particolari misure di sicurezza come la museruola o nel caso estremo la castrazione o la sterilizzazione.

Solo i motivi legati alla messa in pericolo delle persone da parte dei cani saranno presi in considerazione nell'esame dell'idoneità dei detentori, vale a dire la non conformità alle condizioni previste nel capoverso 3 e precedenti giudiziari che lasciano presagire che il detentore, accompagnato da un cane, sarebbe potenzialmente violento.

Art. 21h Cani pericolosi

Dal momento che intende proteggere l'uomo, il divieto dei tipi di razze giudicati pericolosi deve essere ampio. Il termine importazione comprende anche l'importazione provvisoria di cani da parte di turisti in vacanza o in transito in Svizzera o da parte di persone che si trovano temporaneamente nel nostro Paese per motivi professionali.

I cani che appartengono alle categorie dei cani poco pericolosi o dei cani potenzialmente pericolosi, ma che sono identificati come pericolosi al momento dell'esame individuale, possono essere oggetto di misure adeguate nell'ambito della procedura di autorizzazione. Lo stesso vale per l'identificazione dei cani pericolosi nell'ambito delle disposizioni transitorie.

Art. 21i Cani utilizzati a scopi particolari

L'utilizzazione di cani nei servizi di protezione, come i cani guida per ciechi o nell'agricoltura, è sottoposta a condizioni di autorizzazione particolari, secondo l'uso previsto e i rischi eventuali.

Art. 21j Allevamenti riconosciuti

Questo articolo consente di limitare l'allevamento di alcuni tipi di razze ad allevamenti riconosciuti, già sottoposti ad autorizzazione secondo il diritto in vigore²³. In questo modo si evita che i cani siano addestrati all'attacco, senza un possibile controllo.

Art. 21k Altre persone

Queste prescrizioni di sicurezza sono essenziali se cani potenzialmente pericolosi sono affidati temporaneamente a un'altra persona o portati a passeggio da giovani.

Art. 21l Formazione e perfezionamento

Le attuali disposizioni in materia di formazione secondo l'articolo 6 capoverso 3 sono completate da disposizioni concernenti il programma di insegnamento in materia di prevenzione degli incidenti dovuti a morsi. Le statistiche in materia dimostrano l'importanza fondamentale di questi corsi, dal momento che molti morsi sono dovuti a un cattivo comportamento dei detentori nel loro ambiente privato. Anche l'informazione prevista nell'articolo 5 capoverso 2 è importante; deve essere destinata in particolare a bambini piccoli e giovani genitori. Un'altra novità è che i corsi di socializzazione dei cani diventano obbligatori (classi di gioco per cuccioli ecc.). I corsi possono in particolare essere tenuti da organizzazioni cinologiche o/e da privati. A questo proposito è necessaria una regolamentazione ufficiale delle qualifiche dei formatori.

Art. 26a e art. 28

Le disposizioni penali sono completate conformemente alle nuove disposizioni materiali. In caso di danno o di messa in pericolo concreta, le disposizioni del Codice penale relative ai reati contro la vita e l'integrità della persona sono applicabili oltre alle disposizioni penali contenute nella legge federale sulla protezione degli animali.

Art. 45b Disposizioni transitorie

È necessaria una regolamentazione transitoria sia per l'istituzione del regime di autorizzazione sia per il divieto dei cani pericolosi (art. 21f e 21h cpv. 1). A questo proposito, occorrerà procedere a esami individuali.

²³ Art. 34d dell'ordinanza del 27 maggio 1981 sulla protezione degli animali (RS 455.1).

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Le procedure di riconoscimento dei corsi per detentori di cani e l'elaborazione del materiale di formazione e di informazione incideranno poco sulle finanze della Confederazione. Per il rimanente, il progetto non ha ripercussioni, né finanziarie né in materia di personale, per la Confederazione.

Secondo una prima stima, i servizi veterinari cantonali dovranno istituire una ventina di posti supplementari in totale per portare a termine le procedure di autorizzazione e gli esami individuali.

4.2 Altre ripercussioni

Con la regolamentazione proposta si stabiliscono criteri unitari in tutto il Paese per la protezione delle persone dai morsi di cani e misure efficaci per determinare i cani pericolosi o potenzialmente pericolosi. Questo significa che a partire dal momento in cui la Confederazione emana le nuove disposizioni, le norme federali precedono le norme cantonali e di conseguenza il diritto cantonale già in vigore non è più applicabile, tuttavia solo nella misura in cui le norme federali disciplinano la questione in modo esaustivo e i Cantoni non hanno più margine di regolamentazione. Il progetto di modifica prevede ad esempio di lasciare margine di manovra ai Cantoni per quanto concerne l'obbligo di tenere i cani al guinzaglio, nel senso che i Cantoni possono da un lato estendere l'obbligo a ulteriori spazi e d'altro lato prevedere spazi di libertà per i cani.

5 Relazione con il diritto europeo

Il diritto europeo contiene disposizioni dettagliate sull'identificazione e la registrazione dei cani che sono orientate unicamente alle epizootie. Secondo l'articolo 2 capoverso 3 del regolamento (CE) n. 998/2003²⁴, le disposizioni concernenti le razze di cani non sono interessate.

5.1 Costituzionalità e legalità

Le modifiche proposte della legge federale sulla protezione degli animali comportano una nuova base costituzionale (cfr. n. 2.7.2). Essa è istituita con il progetto di completare l'articolo 80 Cost. con un capoverso 2^{bis}, presentato contemporaneamente.

²⁴ Regolamento (CE) n. 998/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle condizioni di polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia e che modifica la direttiva 92/65/CEE del Consiglio (Gazzetta ufficiale L 146 del 13 giugno 2003, pag. 1).