Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und KommunikationUVEK

Ufficio federale dell'ambiente BAFU

27.07.2022

Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza sulla caccia (OCP; RS 922.01):

054.10-00772/00002/00018/R114-1275

1 Indice

1 Situazione iniziale / Introduzione 3
2 Punti essenziali del progetto 3
3 Rapporto con il diritto internazionale 3
4 Commento alle singole disposizioni 4
5 Entrata in vigore della modifica 6
6 Modifica di altri atti normativi 6
7 Ripercussioni 7
7.1 Ripercussioni su Confederazione, Cantoni e Comuni 7
7.2 Ripercussioni per economia, ambiente, salute ecc. 7

1 Situazione iniziale / Introduzione

Con la revisione della legge sulla caccia il Consiglio federale e il Parlamento avevano proposto una regolazione preventiva del lupo. Nell'autunno 2020 il Popolo ha respinto il progetto in votazione popolare.

Al fine di mitigare a breve termine la situazione nelle regioni con effettivi di lupi in crescita, su incarico del Parlamento (mozioni CAPTE-N 20.4340 e CAPTE-S 21.3002), il Consiglio federale ha modificato l'ordinanza sulla caccia per l'estate alpestre 20211. Questa modifica deve permettere ai Cantoni di intervenire più rapidamente sulle popolazioni di lupi. Inoltre, la protezione del bestiame è stata rafforzata con ulteriori risorse finanziarie per l'estate alpestre 2021 e di nuovo nel 2022.

Alla fine del 2021 sono stati documentati circa 150 lupi, sono stati confermati 15 branchi e in 10 di essi è stata provata la riproduzione. Il tasso di crescita medio è attualmente di circa il 30 per cento all'anno.

Fatta questa premessa, nel frattempo la CAPTE-N e la CAPTE-S hanno convenuto di elaborare un nuovo progetto per modificare la legge sulla caccia incentrato sulla regolazione proattiva dei lupi, ricalcando il modello della regolazione dei cervi (cfr. Iv. Pa. 21.502 L'aumento delle popolazioni di lupi diventa incontrollabile e senza la possibilità di regolamentarlo minaccia l'agricoltura). Il Consiglio degli Stati ha già approvato il progetto elaborato dalla CAPTE-S. Il progetto è attualmente in discussione presso la CAPTE-N.

Alla luce delle attuali sfide per l'economia alpestre, 14 organizzazioni di protezione e di gestione hanno concordato proposte comuni per una nuova modifica dell'ordinanza sulla caccia. Gli abbattimenti dei lupi devono essere possibili in modo rapido e molto più semplice rispetto alla revisione del 2021 dell'ordinanza sulla caccia.

Con la sua proposta di modifica dell'ordinanza sulla caccia, il Consiglio federale accoglie le proposte fondamentali delle associazioni nell'ambito delle attuali disposizioni della legge sulla caccia.

2 Punti essenziali del progetto

Gli abbattimenti di lupi sono disciplinati negli articoli 4bis e 9bis OCP. La modifica di questi due articoli consiste essenzialmente nel:

- consentire gli abbattimenti nel caso di branchi senza riproduzione (art. 4bis cpv. 1bis);
- permettere l'abbattimento di singoli lupi in caso di grave pericolo per le persone (Art. 9bis cpv. 1);
- abbattere più rapidamente i singoli lupi che causano danni (art. 9bis cpv. 2 lett. c e cpv. 3);
- tenere conto del numero di bovini ed equini feriti per quantificare i danni (art. 4bis cpv. 2 e art. 9bis cpv. 3 OCP).

Inoltre, la registrazione delle predazioni da parte di lupi deve essere collegata all'attuale banca dati sul traffico di animali (art. 10 cpv. 3 OCP).

3 Con la presente revisione si intende inoltre dare seguito alla domanda del Cantone di Friburgo del 29 novembre 2021 di apportare un piccolo adeguamento alla scheda sulla riserva degli uccelli acquatici Chevroux jusqu'à Portalban FR/VD, approvata dall'UFAM. Rapporto con il diritto internazionale

Tutte le disposizioni proposte sono conformi al diritto internazionale.

[1] RU 2021 418

4 Commento alle singole disposizioni

Art. 4bis cpv. 1bis, 2 e 3 «Regolazione dei lupi»

1bis Negli anni in cui non avviene la riproduzione, nelle regioni in cui l'effettivo di lupi è sicuro, può essere abbattuto un cucciolo nato durante l'anno precedente.

2 In caso di danni ad animali da reddito, la regolazione è autorizzata se nell'areale abituale di attività di un branco di lupi riprodottosi con successo sono stati uccisi almeno dieci animali da reddito nell'arco di quattro mesi oppure se sono stati uccisi o gravemente feriti due bovini, equini o camelidi del nuovo mondo. Per valutare i danni è applicabile per analogia l'articolo 9bis capoverso 4.

3 In caso di grave pericolo per l'uomo, la regolazione è autorizzata in particolare se lupi appartenenti a un branco si aggirano regolarmente e spontaneamente all'interno o nelle immediate vicinanze di insediamenti mostrandosi aggressivi o troppo poco timorosi nei confronti dell'uomo.

Capoverso 1bis: in genere i branchi di lupi fanno una cucciolata all'anno. Attualmente, secondo l'articolo 4bis capoverso 1 OCP, i branchi che si riproducono possono essere regolati con l'approvazione della Confederazione se hanno causato «danni ingenti» secondo l'articolo 4bis capoverso 2 OCP o un «grave pericolo per l'uomo» secondo l'articolo 4bis capoverso 3. Nelle regioni in cui diversi branchi vivono in insediamenti adiacenti e l'effettivo di lupi risulta pertanto cospicuo, possono anche vivere branchi che non riescono a riprodursi con successo in un anno, ad esempio a causa delle lotte per il territorio o della competizione per il cibo. I branchi che non si riproducono contano almeno tre lupi in una regione delimitata, la coppia di genitori e almeno un cucciolo nato durante l'anno precedente. In tali branchi privi di attività di riproduzione in corso, il diritto vigente vieta la regolazione. Tuttavia, anche un branco che non si riproduce può causare danni ingenti o provocare situazioni di pericolo. Con la presente revisione si intende colmare questa lacuna e rendere possibile l'abbattimento di un giovane animale nato nell'anno precedente. Per evitare di abbattere per errore un genitore e dunque distruggere il branco, i Cantoni devono procedere con particolare cautela. Quando si applica il capoverso 1bis, l'abbattimento di un giovane animale nato durante l'anno precedente deve avvenire, per quanto possibile, solo nei gruppi costituiti da almeno tre lupi.

La delimitazione delle «regioni», in cui è possibile verificare se la popolazione dei lupi è stabile, deve essere definita secondo l'articolo 10bis OCP nella Strategia Lupo Svizzera. L'allegato 2 della Strategia suddivide al momento la Svizzera in cinque compartimenti principali che costituiscono una buona base territoriale per la gestione dei grandi predatori. Per ciascuno di questi compartimenti principali può essere definito, in applicazione delle «*Recommendations for an internationally coordinated wolf population management in the Alps*» della piattaforma WISO della Convenzione delle Alpi, un numero di branchi di lupi da garantire in ogni momento, affinché la protezione della popolazione di lupi nelle Alpi possa essere assicurata.

Capoverso 2: per poter applicare la nuova disposizione di cui all'articolo 4bis cpv. 1bis OCP, nel capoverso 2 occorre stralciare la precisazione «…, che si è riprodotto con successo, …». Il capoverso 2 viene inoltre riformulato: nella definizione di «danni ingenti» si esplicita la disposizione dell'articolo 9bis capoverso 3 OCP per le predazioni di bestiame grosso, valida anche per la regolazione degli effettivi. Pertanto, nell'ultimo periodo del capoverso 2 è possibile eliminare anche il rinvio all'articolo 9bis capoverso 3 OCP. Al contempo, la disposizione viene estesa ai bovini, agli equini e ai camelidi del nuovo mondo feriti dai lupi, considerati come «danni ingenti». Per «gravemente feriti» si intendono le ferite che richiedono cure veterinarie prolungate.

Capoverso 3: nel capoverso 3, la specificazione «...in particolare...» è inserita nel primo periodo per precisare che il successivo elenco non esaustivo di circostanze deve consentire la regolazione di un branco per «grave pericolo per l'uomo». Di fatto, le visite regolari agli insediamenti o i comportamenti aggressivi nei confronti delle persone sono i più probabili da parte dei lupi poco timorosi. Nell'applicazione di questa disposizione, l'allegato 5 della Strategia Lupo Svizzera serve come linea guida.

Articolo 9bis capoversi 1, 2 lettera c, 3 e 6 periodo 1 «Misure contro singoli lupi»

[1] Il Cantone può rilasciare un'autorizzazione di abbattimento per singoli lupi, non appartenenti a un branco, che causano danni rilevanti ad animali da reddito o che mettono gravemente in pericolo le persone.

[2] Un danno ad animali da reddito causato da un singolo lupo è considerato rilevante se nel suo areale abituale di attività:

c. sono uccisi almeno otto animali da reddito nell'arco di quattro mesi dopo che in passato erano già stati registrati danni causati da lupi.

[3] In caso di bovini, equini e camelidi del nuovo mondo si ha un danno rilevante quando un singolo lupo uccide o ferisce gravemente almeno due animali da reddito nell'arco di quattro mesi.

[6] L'autorizzazione all'abbattimento deve servire a prevenire ulteriori danni al bestiame da reddito o altre minacce significative per l'uomo da parte di questo lupo. ….

Capoverso 1: si precisano due aspetti del capoverso 1. La formulazione «... non appartenenti a un branco...» consente implicitamente di abbattere singoli lupi entro i territori del branco. Le esperienze raccolte negli ultimi anni dimostrano che singoli lupi non appartenenti a un branco o scacciati da esso possono vagare nei territori del branco per un certo tempo e causare danni. Pertanto gli articoli 4bis e 9bis OCP devono essere applicabili in contemporanea nella stessa regione. Occorre tuttavia un attento monitoraggio dell'effettivo di lupi in una regione per evitare di abbattere erroneamente i lupi in branco e per valutare in modo plausibile quale lupo appartiene a un branco e quale no.

Al contempo, il capoverso 1 è integrato con «…*o costituiscono una minaccia significativa per l'uomo*.» In questo modo, per il momento tramite l'ordinanza si colma una lacuna nell'articolo 12 capoverso 2 della legge. Già nel 2017, secondo il Consiglio federale, a prescindere dal fatto che un lupo dal comportamento problematico provenga da un branco o viva come singolo animale, dovrebbe essere possibile abbatterlo per la protezione degli esseri umani; una disposizione diversa non è oggettivamente giustificabile (FF 2017 5227). Il Parlamento ha dato seguito a questa argomentazione in occasione della modifica della legge sulla caccia nel 2019. La decisione del Consiglio federale e del Parlamento di eliminare la distinzione tra l'articolo 12 capoverso 2 e l'articolo 12 capoverso 4 LCP – secondo cui solo in caso di regolazione, ma non in caso di abbattimento di un singolo lupo, il pericolo per l'uomo può essere addotto come motivo – nell'ambito della revisione parziale suggerisce che questa diversa regolazione non presuppone una distinzione voluta dal legislatore, quanto piuttosto una lacuna da colmare. Il Consiglio federale coglie l'occasione per colmare la lacuna riscontrata nella LCP nell'ambito delle proprie competenze di esecuzione, regolamentando la misura per i singoli animali pericolosi a livello di ordinanza. Alla prossima occasione, questa disposizione sarà inserita nella legge.

Capoverso 2: nelle regioni in cui i lupi hanno già causato danni in passato, ovvero nelle regioni in cui è nota la presenza dei lupi, la soglia di danno viene abbassata da 10 a 8 predazioni di bestiame da reddito. Secondo il Consiglio federale non sarebbe opportuno indicare una soglia ulteriormente inferiore per valutare i «danni rilevanti» richiesti dall'articolo 12 capoverso 2 LCP, ad esempio 5 predazioni di bestiame da reddito. Spesso vengono uccise 5 o 6 pecore in un'unica volta. Con la soglia di danno pari a 8 predazioni di bestiame da reddito, in molti casi servono attacchi ripetuti prima di poter abbattere un lupo. Una soglia di danno di 5 predazioni di bestiame da reddito significherebbe, invece, che quasi ogni singolo lupo potrebbe essere abbattuto rapidamente, il che contraddice la definizione di "danno rilevante"

Capoverso 3: il tenore di questo capoverso è stato ampliato in quanto i bovini, gli equini o i camelidi del nuovo mondo gravemente feriti dai lupi sono ora considerati «danni ingenti». I commenti di cui sopra all'articolo 4bis capoverso 2 OCP si applicano per analogia.

Capoverso 6: In seguito all'integrazione del capoverso 1 con l'espressione «… *o costituiscono una minaccia significativa per l'uomo*.» occorre integrare in modo adeguato anche il capoverso.

Articolo 9ter «Abbattimento di un singolo lupo appartenente a un branco»

In caso di pericolo grave e imminente per l'uomo da parte di un lupo appartenente a un branco, il Cantone può in deroga all'articolo 4 capoverso 1 ordinarne l'abbattimento senza dover richiedere l'approvazione dell'UFAM.

Questo nuovo articolo offre ai Cantoni l'opportunità di abbattere immediatamente un lupo appartenente a un branco che improvvisamente e inaspettatamente minaccia l'uomo. In una situazione di urgenza tale, l'approvazione dell'UFAM non può essere presupposta o richiesta. Tenuto conto del fatto che la disposizione è molto restrittiva, non sussiste alcuna contraddizione con l'articolo 12 capoverso 4 LCP, che in caso di regolazione prevede l'autorizzazione della Confederazione. In questi casi, tuttavia, secondo l'articolo 12 segg. LPN i Cantoni devono pubblicare al più presto una decisione di abbattimento motivata e impugnabile, affinché l'UFAM o le organizzazioni legittimate a ricorrere possano, se del caso, far verificare in tribunale la corretta applicazione della disposizione. Con questa nuova disposizione e l'integrazione dell'articolo 9bis capoverso 1 OCP, la legislazione sulla caccia fornisce il quadro giuridico necessario che in molti casi dovrebbe rendere superflua l'applicazione della clausola generale di polizia. Un intervento secondo il nuovo *articolo 9ter* è già consentito quando il comportamento del lupo può potenzialmente diventare aggressivo.

Articolo 10 capoverso 3 «Indennità e risarcimento dei danni»

[3] La Confederazione versa l'indennità per gli animali da reddito alle seguenti condizioni:

a. [2] a. al momento della predazione gli animali da reddito sono registrati correttamente nella banca dati sul traffico di animali secondo l'articolo 45*b* della legge del 1° luglio 1966 sulle epizoozie; e

b. b. il Cantone si fa carico dei costi residui.

Questo capoverso è integrato con il collegamento del rilevamento delle predazioni effettuate dai grandi predatori e le loro indennità con la banca dati sul traffico di animali della Conservazione, che regola in generale l'obbligo di notifica per il bestiame da reddito (ordinanza concernente Identitas AG e la banca dati sul traffico di animali; RS 916.404.1). Ciò consente a Confederazione e Cantoni di migliorare il controllo dell'esecuzione della legge rendendola più trasparente e semplice. Una registrazione corretta significa che gli animali non devono essere soltanto iscritti nella banca dati ma anche che il passaggio all'estivazione deve avvenire per tempo.

5 Entrata in vigore della modifica

L'entrata in vigore della revisione dell'OCP è prevista per il 1° luglio 2023.

6 Modifica di altri atti normativi

Ordinanza sulle riserve d'importanza internazionale e nazionale d'uccelli acquatici e migratori del 21 gennaio 1991

[2] RS 916.40

Allegato 1: Riserve d’importanza internazionale

N.	Località	Cantone(i)	Iscrizione	Revisione(i)
5	Chevroux jusqu’à Portalban	FR, VD	1991	2001/2015/2023

Con la presente revisione si intende dare seguito alla richiesta del Cantone di Friburgo del 29 novembre 2021, che ha chiesto di apportare una modifica di lieve entità alla scheda sulla riserva di uccelli acquatici «Chevroux jusqu’à Portalban» FR/VD. Poiché la delimitazione della riserva dagli insediamenti confinanti causa problemi all'esecuzione, il Cantone chiede, di adeguare i confini il prima possibile. Il Consiglio federale ha esaminato la domanda e approva la modifica.

7 Ripercussioni

7.1 Ripercussioni su Confederazione, Cantoni e Comuni

Il progetto non comporta né conseguenze finanziarie né conseguenze a livello di personale per Confederazione, Cantoni e Comuni.

7.2 Ripercussioni per economia, ambiente, salute ecc.

Il progetto non comporta ripercussioni economiche. Faciliterà l’intervento dei Cantoni nel caso di branchi di lupi e di singoli lupi, contribuendo così a migliorare la situazione della popolazione nelle regioni di montagna. Il progetto contribuisce pertanto a proteggere l’economia alpestre.