



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI

Ufficio federale della sicurezza alimentare e
di veterinaria

Revisione della legge federale sulla circolazione delle specie di fauna e di flora protette

Avamprogetto e rapporto esplicativo relativo alla modifica della legge federale sulla circolazione delle specie di fauna e di flora protette

Compendio

Con la presente modifica della legge federale sulla circolazione delle specie di fauna e di flora protette si inaspriscono le disposizioni penali a seguito della Mozione 15.3958 Barazzone Inasprire le sanzioni penali contro il commercio illegale di specie minacciate. Inoltre, si apportano miglioramenti e aggiornamenti puntuali alla legge, ad esempio estendendo la competenza del Consiglio federale a emanare divieti d'importazione e conferendo all'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) la competenza, attualmente spettante al Dipartimento federale dell'interno, di emanare divieti di importazione in caso di comprovata violazione della Convenzione CITES e su raccomandazione dei relativi organi. Inoltre, le persone che offrono in vendita esemplari di specie protette devono ora adempiere determinati obblighi di informazione.

Avamprogetto e rapporto esplicativo relativo alla modifica della legge federale sulla circolazione delle specie di fauna e di flora protette

1 Punti essenziali dell'avamprogetto

1.1 Situazione iniziale

Dal 1975 la Svizzera è Stato contraente della Convenzione del 3 marzo 1973¹ sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione (Convenzione CITES). La Convenzione contiene tre allegati con animali e piante di specie protette commercializzate a livello internazionale, suddivisi in tre categorie: specie minacciate di estinzione (allegato I), specie che potrebbero essere minacciate (allegato II) e specie protette da singole Parti contraenti (allegato III). L'importazione e l'esportazione di specie minacciate di estinzione sono autorizzate soltanto in casi eccezionali, le altre specie sono soggette a controllo.

Gli obblighi derivanti dalla Convenzione vengono attuati mediante la legge federale del 16 marzo 2012² sulla circolazione delle specie di fauna e di flora protette (LF-CITES) e due ordinanze (ordinanza del 4 settembre 2013³ sulla circolazione delle specie di fauna e di flora protette [O-CITES] e ordinanza del 4 settembre 2013⁴ sui controlli della circolazione delle specie di fauna e di flora protette [ordinanza sui controlli CITES]).

La mozione 15.3958 Barazzone Inasprire le sanzioni penali contro il commercio illegale di specie minacciate⁵, accolta dal Parlamento il 16 dicembre 2016, incarica il Consiglio federale di inasprire le sanzioni penali della LF-CITES. Nell'ambito della revisione si apportano altre modifiche puntuali della LF-CITES, che riguardano soprattutto la competenza di emanare divieti di importazione nonché il conferimento dell'autorizzazione al Consiglio federale a stabilire le informazioni che devono essere fornite dalle persone che offrono pubblicamente esemplari di specie protette.

1.2 La normativa proposta

Le disposizioni penali devono essere inasprite in modo che il reato di base sia considerato un delitto (art. 26). Sussiste un crimine se l'infrazione riguarda un gran numero di esemplari di specie protette o se l'infrazione è commessa per mestiere o come membro di una banda (art. 26a).

La competenza del Consiglio federale a emanare divieti di importazione deve essere estesa alle specie di fauna e di flora i cui esemplari possono essere facilmente confusi con le specie di fauna e di flora di cui agli allegati I-III CITES (art. 9 cpv. 1). Inoltre, la disposizione di divieti di importazione temporanei che possono essere emanati in caso di violazione comprovata della Convenzione CITES in futuro non compererà più al Dipartimento federale dell'interno (DFI) bensì all'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV), poiché nel caso dell'attuazione dei divieti nella legislazione svizzera si tratta di fatto soltanto di applicare una decisione degli Stati (art. 9 cpv. 2).

In futuro anche le aziende che allevano a titolo professionale esemplari di specie di cui agli allegati I-III CITES devono tenere un registro di controllo degli effettivi (art. 11). Inoltre, deve essere introdotto un obbligo di informazione per le persone che offrono esemplari di specie protette nelle inserzioni su Internet, nei periodici o sui giornali (art. 11a).

1.3 Attuazione

L'attuazione della LF-CITES compete alla Confederazione, in particolare all'USAV (art. 17 cpv. 1 nonché art. 41 O-CITES). Oltre all'USAV, gli organi di controllo sono il Servizio fitosanitario federale, l'Amministrazione federale delle dogane, gli uffici veterinari cantonali, i veterinari e altre organizzazioni o persone del diritto privato o pubblico a cui vengono assegnati compiti esecutivi (art. 41 O-CITES).

Le modifiche proposte della LF-CITES non tangono le competenze esecutive.

2 Commento ai singoli articoli

Art. 9 Divieti di importazione

Cpv. 1

Secondo il diritto attuale il Consiglio federale ha la competenza, in determinate condizioni, di vietare l'importazione di esemplari di specie protette prelevati dall'ambiente naturale od oggetto di commercio in una quantità tale da compromettere un utilizzo sostenibile degli effettivi naturali (art. 1 cpv. 2 lett. b). Questa competenza deve essere estesa alle specie di fauna e di flora i cui esemplari pos-

¹ RS 0.453

² RS 453

³ RS 453.0

⁴ RS 453.1

⁵ www.parlament.ch > Attività parlamentare > Curia vista > Mozioni

sono essere facilmente confusi con le specie di cui agli allegati I–III (art. 1 cpv. 2 lett. c). In tal modo si intende evitare che queste specie di piante e animali protette a livello nazionale in un altro Paese e dichiaratamente minacciate giungano sul mercato internazionale attraverso la Svizzera.

Cpv. 2

In caso di violazione comprovata della Convenzione CITES, deve continuare a esservi la possibilità di vietare l'importazione di diversi esemplari di specie protette su raccomandazione degli organi della CITES. Dato che tali raccomandazioni si basano su accertamenti fondati e su uno scambio attivo tra gli Stati contraenti rappresentati nei rispettivi organi, nell'applicare il divieto nella legislazione svizzera si tratta di fatto soltanto dell'attuazione di una decisione degli Stati contraenti. In futuro dovrà occuparsene l'USAV in qualità di Ufficio specialistico competente (cpv. 2) e dovrà quindi poter modificare autonomamente l'allegato 3 dell'ordinanza sui controlli CITES che elenca i divieti di importazione. L'O-CITES conterrà la norma di delega concreta.

Art. 11, rubrica e cpv. 1 e 3 Obblighi delle aziende commerciali e delle aziende di allevamento

Negli ultimi dieci anni la percentuale del numero di animali vivi oggetto di commercio provenienti da allevamenti è aumentata continuamente. Attualmente questa percentuale corrisponde alla maggioranza degli animali vivi oggetto di commercio. In parallelo sono aumentati in tutto il mondo i casi di «riciclaggio» di animali prelevati illegalmente dall'ambiente naturale e venduti tramite le aziende di allevamento. Nel 2016 per contrastare questo problema gli Stati contraenti della Convenzione CITES hanno emanato la risoluzione Conf. 17.7 «Review of trade in animal specimens reported as produced in captivity», secondo la quale gli Stati membri della CITES si impegnano a dedicare maggiore attenzione al problema. In futuro non solo le aziende che commerciano a titolo professionale esemplari di specie di cui agli allegati I–III CITES devono tenere un registro di controllo degli effettivi ma anche quelle che allevano a titolo professionale queste specie. Questo controllo degli effettivi è importante per verificare l'origine legale degli esemplari che si trovano in custodia degli allevatori. Per sapere chi alleva esemplari di specie di cui agli allegati I–III CITES, il DFI deve inoltre poter prevedere, come per le aziende commerciali, un obbligo di registrazione degli allevatori.

Art. 11a Obblighi di informazione nella vendita di esemplari di specie protette

I venditori di esemplari di specie protette non devono più poter effettuare le loro offerte su Internet, nei periodici o sui giornali in forma anonima. Deve essere introdotto un obbligo di informazione per le persone che offrono in vendita pubblicamente esemplari di specie protette (cpv. 1.). Il Consiglio federale viene autorizzato a stabilire obblighi di informazione concreti (cpv.2). I gestori delle piattaforme di inserzioni su Internet e gli editori della carta stampata con una sezione dedicata alle inserzioni provvedono, nell'ambito delle loro possibilità, alla completezza dei dati (cpv. 3). Ciò non significa tuttavia che debbano eseguire un controllo completo. Piuttosto, devono provvedere, mediante strumenti appropriati (ad es. installando un campo obbligatorio per l'indirizzo), a far sì che gli offerenti adempiano ai loro obblighi.

Art. 14 cpv. 2 Misure

Per gli esemplari protetti dalla LF-CITES talvolta sono applicabili anche le disposizioni dell'ordinanza concernente l'importazione, il transito e l'esportazione di animali e prodotti animali nel traffico con Paesi terzi⁶ o con Stati membri dell'UE, Islanda e Norvegia⁷. Se questi non soddisfano le relative prescrizioni sulle derrate alimentari e sulle epizootie vengono contestati e distrutti. In questi casi avrebbe poco senso prescrivere un'ulteriore misura secondo la LF-CITES in aggiunta a quelle previste in base alle suddette ordinanze. Gli organi di controllo devono poter rinunciare a disporre una misura in base alla LF-CITES.

Art. 15 cpv. 2 periodo 2 Sequestro

Gli animali e le piante sequestrati vivi vengono custoditi temporaneamente in una struttura designata dall'USAV (art. 39 cpv. 1 O-CITES). Finora l'USAV informava, su richiesta, le persone responsabili circa il luogo di ricovero del loro animale o delle loro piante. Ciò ha ripetutamente fatto sì che persone disturbassero la gestione della rispettiva struttura. Per evitare situazioni di questo tipo in futuro, il capoverso 2 sarà integrato in modo che il Consiglio federale debba poter decidere quali informazioni concernenti la custodia degli esemplari vivi devono essere comunicate alle persone responsabili e a terzi.

Art. 16 cpv. 1 e 1^{bis} Confisca

L'articolo 16 menziona i presupposti secondo cui possono essere confiscati gli esemplari di specie protette. Secondo il diritto attuale il sequestro di cui all'articolo 15 deve precedere la confisca. Tuttavia, vi sono situazioni in cui non è necessaria una procedura a due livelli (sequestro – confisca), ad esempio, nel caso di un esemplare di una specie di cui all'allegato I CITES importato senza la dovuta autorizzazione. Per questi esemplari di regola non vengono emesse autorizzazioni di importazione, cosicché per il destinatario della decisione non deve neanche essere fissato un termine adeguato per presentare a posteriori l'autorizzazione necessaria. Pertanto deve essere possibile disporre direttamente la confisca. Le persone che importano esemplari di specie protette senza autorizzazione, pur essendo palesemente a conoscenza dell'obbligo di autorizzazione, in futuro non dovranno più avere la possibilità di richiedere e presentare all'USAV a posteriori l'autorizzazione necessaria per tale importazione. Bisogna valutare in base alle circostanze di ogni singolo caso se la persona è palesemente a conoscenza dell'obbligo di autorizzazione o meno. Ad esempio, se l'esemplare da importare viene trasportato in un luogo inusuale o se è stato compiuto uno sforzo particolare per garantire che non venga individuato all'ingresso nel Paese. Pertanto, anche in questi casi appare poco opportuno sequestrare prima gli esemplari e poi confiscarli in un secondo momento. Lo stesso vale per un bene senza padrone. L'articolo 16 deve essere modificato in modo che gli organi di controllo possano in casi definiti concretamente confiscare esemplari di specie protette senza sequestro preliminare (cpv. 1^{bis}). Di conseguenza, si rende necessario modificare anche il capoverso 1.

⁶ RS 916.443.10

⁷ RS 916.443.11

Art. 24 cpv. 3 e 4 Opposizione

Le decisioni dell'USAV possono essere impugnate con opposizione (art. 24 cpv. 1); le decisioni di altre autorità federali sono impugnabili con ricorso all'USAV (art. 25 cpv. 1). I termini di ricorso e di opposizione sono attualmente diversi; per l'opposizione il termine è di 10 giorni (art. 24 cpv. 3), per il ricorso invece è di 30 giorni (art. 25 cpv. 2). Questa differenza è infondata. Il termine di opposizione deve essere adeguato al termine di ricorso e quindi, in futuro, essere anch'esso di 30 giorni (cpv. 3).

L'opposizione consente ai destinatari della decisione di essere sentiti a seguito della decisione emanata (cfr. art. 30 cpv. 2 lett. b della legge federale del 20 dicembre 1968⁸ sulla procedura amministrativa). La concessione di essere sentiti rappresenta un diritto costituzionale (art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale del 18 aprile 1999⁹ [Cost.]) che deve essere garantito gratuitamente ai destinatari della decisione. Pertanto, deve essere integrato un capoverso aggiuntivo in cui si dichiara che la procedura di opposizione è gratuita (cpv. 4).

Art. 26 e art. 26a Disposizioni penali

Informazioni generali

Il 16 dicembre 2016 il Parlamento ha approvato la mozione 15.3958 Inasprire le sanzioni penali contro il commercio illegale di specie minacciate del consigliere nazionale Guillaume Barazzone, che incarica il Consiglio federale di inasprire le sanzioni penali della LF-CITES. Inoltre, con la risoluzione 69/314 del 30 luglio 2015¹⁰ l'assemblea generale dell'ONU ha chiesto agli Stati membri di qualificare come «serious crime» ai sensi della Convenzione ONU del 15 novembre 2000¹¹ contro la criminalità organizzata transnazionale le infrazioni commesse dal crimine organizzato nell'ambito degli animali e delle piante protetti. Con questo termine si intendono reati puniti con una pena detentiva di almeno quattro anni (art. 2 lett. b della Convenzione). A seguito di questa decisione politica si effettua un inasprimento delle disposizioni penali.

Art. 26 Contravvenzioni e delitti

Il reato di base non deve più essere considerato una contravvenzione, bensì un delitto. Inoltre, in futuro deve poter essere punito anche chi possiede, offre in vendita o cede a terzi a pagamento o gratuitamente esemplari importati in Svizzera senza autorizzazione (cpv. 1 lett. c). Ciò era già il caso prima dell'entrata in vigore della LF-CITES, quando la disposizione penale era ancora contenuta nella legge sulla protezione degli animali (RS 455 [previgente art. 27 cpv. 1]). Nell'ambito della presente revisione occorre colmare nuovamente questa lacuna di punibilità. Per casi di lieve entità sarà ancora possibile infliggere una multa (cpv. 2). Questo caso si verifica per situazioni che non ledono in maniera rilevante gli interessi della conservazione delle specie. Ad esempio, nel caso in cui manchino le autorizzazioni necessarie per l'importazione di mutanti di colore di pitoni reali allevati che per motivi di conservazione delle specie sono di lieve importanza o di orchidee riprodotte artificialmente. Deve essere punito con la multa anche chi viola le disposizioni di esecuzione la cui inosservanza è stata dichiarata punibile e chi commette un'infrazione per negligenza (cpv. 3 e 4).

Art. 26a Crimini

I casi gravi devono essere considerati crimini. Un caso grave sussiste se l'autore commette per mestiere infrazioni alla LF-CITES o agisce come membro di una banda che si è riunita per l'esecuzione prolungata di infrazioni alla LF-CITES. Inoltre, l'autore può eventualmente essere citato in giudizio per la partecipazione a un'organizzazione criminale o per il sostegno a un'organizzazione criminale ai sensi dell'articolo 260^{ter} del Codice penale¹². In tal modo viene attuata la suddetta risoluzione. Infine, sussiste un crimine anche nel momento in cui l'infrazione riguarda un gran numero di esemplari di specie elencate negli allegati I e II CITES. Un «gran numero» di esemplari protetti, ad esempio, vuol dire cento chili di avorio di elefante (allegato I), oltre cinquanta scialli di lana di antilope tibetana (allegato I) o diverse migliaia di anguille cieche (allegato II).

Art. 27 cpv. 1 periodo 1 Perseguimento penale

A seguito delle modifiche riguardanti le disposizioni penali, è stata apportata una modifica redazionale nel primo periodo del capoverso 1 dell'articolo 27.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

Con l'avamprogetto non è prevista alcuna intensificazione dei compiti per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Non vi sono ripercussioni finanziarie né sul personale.

⁸ RS 172.021

⁹ RS 101

¹⁰ www.un.org > english > documents > General Assembly Resolutions > 69th - 2014 > A/RES/69/314

¹¹ RS 0.311.54

¹² RS 311.0

3.2 Ripercussioni sull'economia, sulla società e l'ambiente

L'avamprogetto non ha ripercussioni sull'economia e sulla società. Con l'inasprimento delle disposizioni penali viene migliorata la protezione degli esemplari di specie protette, il che incide positivamente sulla biodiversità.

4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

L'avamprogetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016¹³ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016¹⁴ sul programma di legislatura 2015–2019. Poiché accogliendo la mozione 15.3958 Barazzone Inasprire le sanzioni penali contro il commercio illegale di specie minacciate, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di inasprire le sanzioni penali della LF-CITES l'avamprogetto si è reso comunque necessario.

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Non sussistono contraddizioni tra l'avamprogetto e le strategie del Consiglio federale.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Secondo l'articolo 78 capoverso 4 lettera a Cost. la Confederazione emana prescrizioni a tutela della fauna e della flora e a salvaguardia dei loro spazi vitali nella loro molteplicità naturale. Protegge le specie minacciate di estinzione. In questo ambito la Confederazione ha piena competenza legislativa.

La LF-CITES, ossia le presenti modifiche, si basano inoltre sulla Convenzione CITES che obbliga gli Stati contraenti ad applicare impegni internazionali nel diritto nazionale.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le presenti modifiche si basano sulla Convenzione CITES e sono dunque con essa compatibili (cfr. n. 5.1).

5.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost. e all'articolo 22 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002¹⁵ sul Parlamento, tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Nell'ambito della presente revisione si emanano, tra l'altro, regolamentazioni che intaccano i diritti di proprietà e di libertà delle persone interessate (diritto di confisca delle autorità di controllo, disposizioni penali). Inoltre, si disciplinano gli obblighi dei cittadini (obbligo delle aziende di allevamento di tenere un registro di controllo degli effettivi, obbligo di indicare diverse informazioni se gli esemplari di specie protette vengono offerti pubblicamente). Queste importanti disposizioni che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale.

5.4 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

L'avamprogetto non influisce sulla ripartizione dei compiti né sull'adempimento dei compiti da parte di Confederazione e Cantoni.

5.5 Delega di competenze legislative

L'avamprogetto di revisione contiene le seguenti nuove norme di delega:

La competenza del Consiglio federale a emanare un divieto di importazione di esemplari di specie protette deve essere estesa alle specie di fauna e di flora i cui esemplari possono essere facilmente confusi con le specie di fauna e di flora di cui agli allegati I-III CITES (art. 9 cpv. 1). Inoltre, esso dovrà stabilire quali informazioni devono essere fornite dalle persone che offrono in vendita pubblicamente esemplari di specie protette (art. 11a). Dovrebbe rientrare nella competenza del Consiglio federale anche la regolamentazione concernente le informazioni sulla custodia di esemplari vivi sequestrati che devono essere fornite alle persone responsabili nonché a terzi (art. 15 cpv. 2). In futuro i divieti di importazione che possono essere emanati su raccomandazione degli organi

¹³ FF 2016 909

¹⁴ FF 2016 4605

¹⁵ RS 171.10

della Convenzione in caso di violazione comprovata della Convenzione CITES saranno ordinati dall'USAV anziché dal DFI (art. 9 cpv. 2).