

Sintesi: Applicazione delle disposizioni penali di protezione degli animali in Svizzera nel 2019

A partire dal 2003, l'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) mette a disposizione della Stiftung für das Tier im Recht (TIR), in forma anonimizzata, l'integralità dei provvedimenti emessi in procedimenti penali in materia di protezione degli animali. La TIR registra quest'ultimi nella propria banca dati e sulla base del materiale raccolto allestisce ogni anno una dettagliata analisi giuridica, dove pone l'accento, in particolare, sull'evoluzione della prassi nelle decisioni penali, l'implementazione della regolamentazione nei singoli Cantoni e sulle categorie di animali vittime di reati. Con il proprio rapporto, la TIR contribuisce ad una maggiore trasparenza nell'applicazione delle norme penali di protezione degli animali e ad un perseguimento e sanzionamento più coerente delle violazioni. L'analisi di quest'anno fonda sulla banca dati della TIR aggiornata al mese di novembre 2020 ed esamina in primo luogo i procedimenti del 2019.

Dopo un'importante diminuzione del numero di procedimenti nel 2017 ed un aumento degli stessi nel 2018, nell'anno in rassegna è stato nuovamente riscontrato un incremento sia in termini assoluti (1933 procedimenti), sia in termini relativi (media cantonale di 2.19 procedimenti ogni 10'000 abitanti). La TIR valuta in maniera positiva questa ulteriore progressione dei procedimenti penali in materia di protezione degli animali, così come l'aumento costante delle cifre negli ultimi 20 anni. Tale evoluzione indica che di norma le competenti autorità prendono più seriamente i loro compiti, perseguendo e sanzionando sempre più spesso i reati contro gli animali.

L'analisi del numero di casi evidenzia nondimeno importanti differenze tra i Cantoni, sia in termini assoluti, sia in termini relativi. Anche nell'anno in rassegna, il maggior numero di casi in termini assoluti sono stati registrati nei cantoni Zurigo (314 procedimenti), Berna (310 procedimenti) e Argovia (184 procedimenti). Tuttavia, in termini relativi (2,04 casi ogni 10'000 abitanti), il Canton Zurigo, fortemente popolato, si situa leggermente al di sotto della media svizzera di 2,19. I Cantoni Berna e Argovia sono invece pure al di sopra della media in termini relativi, presentando rispettivamente 2,98 e 2,68 casi ogni 10'000 abitanti. In termini assoluti, i Cantoni Appenzello Interno (1 caso), Nidvaldo (5 casi), Giura e Uri (9 casi ciascuno) presentano nuovamente meno di 10 procedimenti. In proporzione alla popolazione, tuttavia, il Canton Uri con una media di 2,45 procedimenti ogni 10'000 abitanti si situa al di sopra della media cantonale svizzera di 2,19. Il Canton di Glarona ha registrato nuovamente il più alto valore proporzionale (6,16 procedimenti ogni 10.000 abitanti). Seguono i Cantoni Grigioni (3.82), Lucerna (3.53), San Gallo e Soletta (3.23 ciascuno).

Nell'anno in rassegna, la maggior parte delle fattispecie riportate dalle autorità riguardava nuovamente reati nei confronti di animali domestici (51 %). Il cane è di gran lunga la specie più frequentemente vittima di violazioni delle norme di protezione degli animali. I bovini sono stati la seconda categoria più colpita da reati. Nell'anno in esame si è registrato un aumento significativo del numero di procedimenti relativi a reati commessi contro animali da laboratorio: mentre nell'anno

precedente non era stato registrato alcun caso, nel 2019 è stata raggiunta la nuova cifra record di dieci casi. Tuttavia, in considerazione dei milioni di animali detenuti ed utilizzati in Svizzera, il numero di procedimenti penali relativi alle norme di protezione degli animali risulta regolarmente molto basso. Di conseguenza, si deve assumere che un numero elevato di reati nei confronti degli animali non venga perseguito e sanzionato.

L'analisi materiale evidenzia come nell'applicazione delle disposizioni di protezione degli animali continuino a sussistere lacune considerevoli. Inoltre, le violazioni di tali norme sono spesso liquidate come casi bagatellari. Le autorità di perseguimento penale, ad esempio, continuano a pronunciare pene ben al di sotto di quanto permesso dal quadro legale (che prevede multe fino a CHF 20'000.- per le infrazioni e fino a tre anni di reclusione, rispettivamente pene pecuniarie fino a 180 aliquote giornaliere per i delitti). Nell'anno in rassegna la media cantonale delle multe emesse in ragione di pure contravvenzioni previste dalle norme di protezione degli animali, ammonta a CHF 350.-, ciò che rappresenta una leggera diminuzione rispetto ai CHF 400.- dell'anno precedente. Valori più alti sono stati registrati nei cantoni Basilea Città (CHF 2'000.-), San Gallo e Svitto (CHF 500.- ciascuno), Zurigo (CHF 400.-) e Lucerna (CHF 375.-). Un netto miglioramento può invece essere riscontrato per quanto attiene al sanzionamento dei delitti tramite pene pecuniarie non sospese. Nel 2019 la media cantonale per pene pecuniarie non sospese ammontava a 61 aliquote giornaliere e la mediana a 50 aliquote giornaliere. Nel 2018 la media era invece di 51 aliquote giornaliere e la mediana di 40. Le aliquote giornaliere pronunciate con una pena pecuniaria sospesa con la condizionale sono invece leggermente diminuite (mediana: 30, media: 38). Sono invece state pronunciate unicamente due sanzioni con pena privativa della libertà, entrambe sospese con la condizionale. Alla luce delle pene comminate dalla legge, in particolare per quel che concerne le multe, le sanzioni pronunciate continuano tuttavia ad essere blande e sproporzionatamente basse rispetto all'importante dolore causato agli animali. Inoltre, nella commisurazione della pena non viene praticamente tenuto conto del fatto che proprio nei casi di maltrattamento, segnatamente nel settore agricolo, sono generalmente coinvolti un elevato numero di animali.

Le autorità di perseguimento penale continuano ad avere notevoli difficoltà a distinguere tra maltrattamenti di animali ai sensi dell'art. 26 della Legge federale sulla protezione degli animali (LPAn) e altre infrazioni (art. 28 LPAn). In molti casi è stato applicato l'art. 28 LPAn, nonostante alla luce della fattispecie concreta si sarebbe dovuto istruire il caso come maltrattamento di animali secondo l'art. 26 LPAn. Ciò dimostra che le autorità giudiziarie non hanno ancora acquisito una sufficiente conoscenza dei reati previsti dalla legislazione sulla protezione degli animali. Si deve presumere che le suddette lacune abbiano conseguenze negative in merito all'effetto di prevenzione generale e speciale del diritto penale in materia di protezione degli animali. Tale problematica è ulteriormente aggravata dal fatto che la stragrande maggioranza dei casi viene liquidata tramite decreto d'accusa e quindi senza tener conto del principio di pubblicità. Ciò riduce ulteriormente la trasparenza e il controllo pubblico del sistema giudiziario. Inoltre, anche dall'analisi di quest'anno emerge che alcuni Cantoni non hanno pienamente rispettato l'obbligo di notifica

all'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) di tutti i provvedimenti emessi nell'ambito del diritto penale di protezione degli animali, cosa che verosimilmente comporta un numero elevato di casi non debitamente considerati nelle statistiche.

Sia il numero di procedimenti, sia l'esame dei provvedimenti penali emessi, indicano che le citate lacune sono meno frequenti nei Cantoni che si sono dotati di apposite strutture e centri di competenza per la protezione degli animali. Sotto questo profilo, ai Cantoni si offrono diverse possibilità. Ha ad esempio sortito buoni risultati l'organizzazione del Canton Berna, che dispone di un'unità specializzata della polizia e dove l'Ufficio del veterinario cantonale beneficia di diritti di partecipazione nei procedimenti penali per violazione delle norme di protezione degli animali. Anche il Canton Zurigo si è dotato di un'unità della polizia cantonale specializzata in protezione degli animali e dell'ambiente e l'Ufficio del veterinario cantonale beneficia dei diritti di partecipazione nei procedimenti penali. Il Canton San Gallo ha invece istituito un procuratore pubblico specializzato nell'istruzione dei casi di violazioni delle norme penali di protezione degli animali. Pure nei cantoni Argovia e Soletta, la polizia cantonale dispone di strutture specializzate per indagare sui reati di protezione degli animali e per garantire un'applicazione sistematica della normativa. Le misure più importanti per un'efficace prassi penale in ambito di protezione degli animali sono elencate in maniera esaustiva alla fine della presente analisi.

Nell'anno in esame sono state analizzate più in dettaglio le disposizioni legali relative alla protezione degli ovini e i reati commessi nei confronti di ovini. Gli approfondimenti in tale ambito hanno evidenziato che le disposizioni in materia di protezione dalle intemperie comportano un notevole margine di interpretazione per quanto riguarda intensità e durata tollerabile nell'esposizione ai fattori climatici. Esiste quindi il pericolo che i proprietari responsabili intervengano solo in presenza di un pericolo acuto e inevitabile per il benessere dei loro animali, oppure che le misure amministrative o penali vengano adottate troppo tardi. Inoltre, nel trattamento degli ovini sono ancora consentite forme di detenzione e pratiche di allevamento chiaramente contrarie al benessere degli animali e altamente discutibili dal profilo della dignità dell'animale (tutelata dalla costituzione e dalla legge). Si segnalano in particolare la tenuta individuale e l'accorciamento della coda senza anestesia fino ad un'età di sette giorni. Dal punto di vista del benessere degli animali è problematico anche il fatto che la frequenza dei controlli all'alpeggio possa essere ridotta fino a una volta alla settimana. Tenuto in particolare conto che ogni anno all'alpeggio muoiono circa 4'200 pecore, si tratta di una situazione inaccettabile. Lo scopo principale delle disposizioni in questione appare quindi essere quello di rendere possibile un allevamento efficiente degli animali. La dignità ed il benessere degli ovini interessati risultano invece essere di importanza secondaria.

Tuttavia, i problemi non si situano unicamente a livello legislativo, anche l'implementazione delle norme penali è fortemente lacunosa. Nell'anno in rassegna in Svizzera vi sono ad esempio stati unicamente 108 procedimenti penali per reati ai danni di ovini, nonostante vengano detenute più di 340'000 pecore. In nessun caso è stato sanzionato un insufficiente accudimento delle pecore

all'alpeggio e ciò malgrado, come già menzionato, ogni anno vi muoiano circa 4'200 animali. I casi concernenti ovini registrati nella banca dati della TIR si distinguono spesso per l'elevato numero di animali coinvolti e per l'indifferenza mostrata dal detentore o dal guardiano nei confronti dei suoi animali. Colpisce inoltre la particolare brutalità con cui sono state trattate molte pecore. Gli ovini coinvolti hanno spesso subito condizioni di detenzione che violano in maniera evidente i minimi legali; in molti casi il detentore ha persino omesso di fornire cure adeguate ad animali malati o di richiedere l'eutanasia in tempi ragionevoli. Deve essere valutato positivamente il fatto che in diversi casi le autorità di perseguimento penale hanno sanzionato tali comportamenti. D'altra parte, il margine di miglioramento rimane ampio per quel che concerne la corretta qualifica giuridica dei reati nei confronti degli animali. Ad esempio, casi in cui faceva difetto qualsiasi protezione dalle intemperie nella stagione invernale sono di norma stati considerati semplici infrazioni invece che casi di maltrattamento. Inoltre, le sanzioni pronunciate per reati nei confronti di ovini sono state in generale particolarmente blande.