

99.467

## **Iniziativa parlamentare Gli animali nell'ordinamento giuridico svizzero**

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici  
del Consiglio degli Stati**

del 25 gennaio 2002

---

Onorevoli colleghi,

conformemente all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli, vi sottoponiamo il presente rapporto che trasmettiamo contemporaneamente per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare l'allegato disegno.

25 gennaio 2002

In nome della Commissione:

Il presidente, Simon Epiney

# Rapporto

## 1 Genesi

### 1.1 Deposito dell'iniziativa parlamentare

Il 22 dicembre 1999, il consigliere agli Stati Dick Marty ha depositato l'iniziativa parlamentare in forma elaborata «Gli animali nell'ordinamento giuridico svizzero». Egli ha ripreso, integrando la proposta di minoranza, il testo elaborato dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale sulla base delle iniziative parlamentari François Loeb «L'animale, essere vivente» (92.437) e Suzette Sandoz «Animali vertebrati. Disposizioni particolari» (93.459). Questo disegno di legge<sup>1</sup> era stato approvato dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale con 18 voti contro 0 e 2 astensioni, mentre il 13 dicembre 1999 il Consiglio nazionale non era entrato nel merito con 73 voti contro 58.

L'iniziativa chiede di modificare il diritto svizzero, affinché l'animale sia trattato nella nostra legislazione non più come oggetto, bensì come una categoria a sé stante. Lo statuto giuridico degli animali dev'essere migliorato, per tener conto della nuova sensibilità della popolazione nei confronti del mondo animale.

### 1.2 Esame preliminare

Il 20 settembre 2000, il Consiglio degli Stati ha deciso con 30 voti contro 3 di dare seguito all'iniziativa parlamentare. Esso si è quindi conformato alla proposta della sua Commissione, che con 8 voti contro 1 e 2 astensioni aveva accolto l'iniziativa.

### 1.3 Lavori in seno alla Commissione

La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati è stata incaricata successivamente di elaborare una modifica di legge che tenga conto delle richieste dell'iniziativa. La Commissione si era occupata di questo oggetto nelle sue sedute del 6 settembre e del 25 gennaio 2002. Essa disponeva in pari tempo del messaggio concernente le iniziative popolari «per un migliore statuto giuridico degli animali (Iniziativa per gli animali)» e «Gli animali non sono cose!» (01.028<sup>2</sup>). Come il Consiglio federale, la Commissione è dell'avviso che le richieste avanzate dai patrocinatori degli animali siano meglio considerate in sede di legge che non in sede costituzionale. Essa propone pertanto di presentare il disegno allegato quale controprogetto indiretto alle due iniziative menzionate.

<sup>1</sup> FF 1999 7722

<sup>2</sup> FF 2001 2219

## **1.4 Proposta della Commissione**

La Commissione propone con 12 voti contro 0, senza astensioni, di approvare le modifiche proposte.

## **2 Elementi fondamentali del disegno**

### **2.1 Scopo della revisione**

La revisione si prefigge di tener conto della mutata sensibilità della popolazione nei confronti degli animali e di migliorare lo statuto giuridico degli stessi. L'opinione secondo cui l'animale sia una cosa, che ci deriva dalla tradizione del diritto romano, è sentita in ampie parti della popolazione come ormai datata. È ad esempio urtante che il diritto vigente qualifichi come danno materiale il ferimento di un animale. Il rispetto per l'animale è espresso in un nuovo articolo di principio (art. 641a Codice civile, CC), secondo il quale gli animali non sono cose e sono trattati come cose, solo nella misura in cui non esistano prescrizioni derogatorie.

Nel Codice civile sono proposte modifiche che riguardano il diritto successorio (art. 482 CC), il diritto in materia di oggetti trovati (art. 720a CC), le norme sul trasferimento della proprietà e del possesso di un animale (art. 722, 728, 934 CC), l'assegnazione di animali da parte di un giudice (art. 651a CC), nonché l'obbligo esplicito di risarcimento delle spese di cura in caso di ferimento di un animale (art. 42 Codice delle obbligazioni, CO) e la considerazione del suo valore affettivo nella fissazione del risarcimento (art. 43 CO). Anche nell'ambito della spiegazione di espressioni giuridiche nel Codice penale (art. 110), si deve tener conto della distinzione fra animali e cose. Infine, in determinati casi gli animali non devono essere pignorabili (art. 92 LEF).

### **2.2 Consultazione**

La Commissione del Consiglio nazionale incaricata dell'esame preliminare aveva svolto a suo tempo una consultazione, la cui procedura era durata dal 13 febbraio al 31 agosto 1998<sup>3</sup> e alla quale erano stati invitati il Tribunale federale svizzero di Losanna, tutti i Cantoni, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale e 33 organizzazioni.

Il disegno era stato accolto in linea di massima con favore ed aveva riscosso un vasto consenso. Quasi tutti i Cantoni, che hanno partecipato alla consultazione, si sono detti favorevoli alla revisione. Unicamente il Cantone Soletta l'ha respinta, adducendo quale motivazione il fatto che il miglioramento della situazione degli animali rientri nel campo della legislazione sulla protezione degli animali. Analoghe argomentazioni sono state fatte valere dall'Università di Losanna. Le associazioni per la protezione degli animali hanno definito urgente e necessaria la revisione.

<sup>3</sup> Il rapporto relativo alla consultazione può essere esaminato presso il Segretariato della Commissione degli affari giuridici.





siderato né erede né legatario. Un erede che si oppone a questa liberalità potrebbe quindi tentare di eludere la volontà del defunto. Il nuovo capoverso 4 dell'articolo 482 CC intende perciò puntualizzare il valore di una liberalità di questo tipo: essa vale come onere a carico dell'erede o del legatario, che è pertanto tenuto a prendersi cura in modo appropriato dell'animale.

Già oggi, in relazione all'interpretazione testamentaria vale il principio del «favor testamenti», secondo cui il giudice deve interpretare una disposizione in modo che sia realizzata e che possa essere mantenuta la volontà del defunto, anche se la sua forma non corrisponde a quanto previsto nella legge. Il nuovo capoverso formula semplicemente una regola di interpretazione, che si esplica in una conversione legale. Anche chi non ha dimestichezza con il diritto deve poter capire chiaramente il modo in cui deve essere interpretata una disposizione testamentaria a favore di un animale. Il capoverso 1 dell'articolo 482 CC riserva inoltre a qualsiasi interessato (quale potrebbe essere p. es. una società per la protezione degli animali) il diritto di chiedere l'adempimento di un onere espresso nelle disposizioni testamentarie. Secondo la dottrina e la prassi dominanti, il mancato adempimento di un tale onere non comporta invece un obbligo di risarcimento.

La formulazione dell'articolo 482 capoverso 4 (nuovo) CC evita di proposito di designare l'animale quale erede o legatario. Conferire all'animale la capacità giuridica o anche solo parte di essa non è compatibile con il nostro sistema giuridico. Il capoverso introdotto permette di tenere conto delle ultime volontà espresse da una persona a favore del suo animale, senza per questo attribuirgli la capacità giuridica.

### **3.3 Diritto reale**

#### **3.3.1 Designazione di un ufficio per gli oggetti trovati (art. 720a [nuovo] CC)**

Come l'esperienza insegna, l'avviso alla polizia non permette sempre di risalire al proprietario. Non in tutti i Cantoni è chiaro a chi si debba annunciare il ritrovamento di un animale. Il nuovo disciplinamento obbliga i Cantoni a designare un ufficio apposito a cui ci si potrà rivolgere quando non è possibile risalire subito al proprietario. I Cantoni possono anche decidere di continuare ad affidare questa incombenza alla polizia locale. L'articolo 720a li obbliga, in tal caso, a designare un altro ufficio che raccolga ed elabori gli annunci pervenuti. Va ricordato che l'ufficio designato non deve coincidere obbligatoriamente con l'ente a cui possono essere consegnati gli animali ritrovati. Sapendo dove annunciare il ritrovamento o la perdita di un animale, aumentano notevolmente le probabilità che il padrone ritrovi l'animale smarrito.

Con la formulazione di un nuovo articolo diventa chiaro che il limite minimo di 10 franchi previsto nell'articolo 720 capoverso 2 CC non è applicabile agli animali. Al contrario, la riserva dell'articolo 720 capoverso 3 garantisce che gli animali trovati in edifici accessibili pubblicamente siano consegnati al padrone di casa, al locatario o alle persone incaricate della sorveglianza.

### **3.3.2 Riduzione del termine di trasferimento della proprietà e del possesso di un animale**

#### **3.3.2.1 Acquisto della proprietà di un animale trovato (art. 722 cpv. 1<sup>bis</sup> [nuovo] e 1<sup>ter</sup> [nuovo] CC)**

Secondo il diritto vigente, chi trova un animale ne diventa proprietario solo dopo cinque anni. Il precedente proprietario può quindi esigerne la restituzione durante un periodo molto lungo. Nella prassi questa disposizione è spesso fonte di problemi, in particolare quando i responsabili di un rifugio cercano una nuova sistemazione per un animale che è stato ritrovato, ma di cui non si conosce il proprietario e non si sa di conseguenza se desideri chiederne la restituzione. L'esperienza mostra che se dopo due mesi il proprietario di un animale non si è ancora fatto vivo, solo raramente lo farà in seguito. Secondo la nuova disposizione, chi trova un animale ne diviene quindi proprietario una volta trascorsi due mesi. Considerato che questo periodo è comunque breve, nel caso in cui un animale sia consegnato ad un rifugio si conterranno ulteriori due mesi. Per ritrovare l'animale smarrito, il proprietario dispone così di un periodo che va da due mesi al minimo a quattro mesi al massimo.

La riduzione del termine vale solo per animali domestici non tenuti a scopo patrimoniale o lucrativo. Nel caso di bestiame da pascolo, che trascorre l'estate in montagna e la cui perdita è notata solo una volta scaricato l'alpe, è ancora applicato il termine di cinque anni valido finora. In simili casi una riduzione del termine non si impone.

La condizione posta secondo cui un animale deve vivere nell'ambiente domestico e non dev'essere tenuto a scopo patrimoniale o lucrativo presuppone l'esistenza di un legame affettivo particolare con lo stesso. Si tratta di animali con i quali il padrone intrattiene una relazione particolarmente stretta, indipendentemente dal fatto che essi siano tenuti in casa, in giardino o in stalla. Tale condizione restringe il campo di applicazione. Nella ponderazione dei vari interessi in causa va tuttavia considerato anche il valore economico di un animale. Chi ad esempio trova un cavallo, non può rifarsi a questa disposizione (o può farlo solo eccezionalmente), nemmeno nel caso in cui si sia affezionato all'animale.

Si è volutamente rinunciato ad attribuire ai rifugi una qualifica giuridica, poiché spesso non dispongono di personalità giuridica e non possono quindi acquisire una proprietà. Il nuovo capoverso 1<sup>ter</sup> stabilisce unicamente che, una volta trascorsi due mesi, il rifugio può disporre liberamente dell'animale. Se alla scadenza del termine il rifugio cede l'animale a terzi, non occorre approfondire ulteriormente la questione della proprietà.

#### **3.3.2.2 Termine di prescrizione acquisitiva (art. 728 cpv. 1<sup>bis</sup> [nuovo] CC)**

Il termine di prescrizione acquisitiva è adeguato al termine applicato agli oggetti trovati; l'articolo 728 CC è completato conseguentemente da un nuovo articolo 1<sup>bis</sup>. Chi, in buona fede, è in possesso di un animale, ne diventa proprietario a tutti gli effetti una volta trascorso un periodo di due mesi. Anche questo vale solo per animali verso i quali si prova un particolare legame d'affetto.

### **3.3.2.3                   Disciplinamento del possesso (art. 934 cpv. 1 CC)**

La riserva dell'articolo 722 CC ricorda che l'azione in materia di diritto di proprietà nel caso del ritrovamento di animali ha un campo di applicazione limitato nel tempo. L'autore del ritrovamento che onora i suoi obblighi diventa proprietario dell'animale già dopo due mesi, e può quindi respingere l'azione in materia di diritto di proprietà secondo l'articolo 934 CC.

### **3.3.3                       Assegnazione giudiziale di animali (art. 651a [nuovo] CC)**

Occorre considerare alcuni aspetti legati alla protezione degli animali anche in caso di scioglimento di una comunità che ne possiede uno. Il nuovo articolo 651a CC introduce un criterio d'attribuzione che permette al giudice di includere anche il bene dell'animale nella ponderazione degli interessi in causa, sempre che si tratti di un animale domestico non tenuto a scopo patrimoniale o lucrativo. La formulazione «in grado di garantire loro [*agli animali*] la sistemazione migliore dal profilo della protezione degli animali» comprende il vitto e l'alloggio, ma anche la relazione fra l'animale e l'uomo. Nell'ambito del nuovo articolo 651a CC questa relazione è esaminata esclusivamente nell'interesse dell'animale.

Nella liquidazione di un regime patrimoniale, se un bene è in comproprietà, il coniuge che provi d'avere un interesse preponderante può chiedere che tale bene gli sia attribuito per intero (art. 205 cpv. 2 CC). In caso di successione o di liquidazione di una società semplice, non esisteva finora alcun disciplinamento che permettesse di tenere in considerazione l'interesse dell'animale.

Secondo il capoverso 2 del nuovo articolo 651a CC il giudice può obbligare la persona a cui viene affidato l'animale a versare un indennizzo. Quest'ultimo dev'essere adeguato e deve quindi essere stabilito in base al valore oggettivo dell'animale. L'obbligo di versare un indennizzo può fondarsi su altre disposizioni quali, ad esempio, l'articolo 205 capoverso 2 CC, che prevede espressamente, in caso di liquidazione di un regime patrimoniale, un compenso, o l'articolo 608 capoverso 3 CC, secondo il quale l'attribuzione di un oggetto della successione ad un erede vale come norma divisionale e non come legato.

Il criterio d'attribuzione introdotto dal nuovo articolo 651a CC si riferisce al diritto del regime dei beni patrimoniali, al diritto successorio e alla liquidazione di società semplici. Nella prassi potrebbe essere applicato soprattutto nei casi di scioglimento di relazioni di concubinato.

## **3.4                         Codice delle obbligazioni**

### **3.4.1                       Articolo 42 capoverso 3 (nuovo) CO**

Secondo il diritto in vigore già ora è possibile, in caso di ferimento di un animale, chiedere un risarcimento che superi il valore dell'animale stesso. La prassi e la dottrina non escludono infatti che, in caso di danni alla proprietà, i costi di riparazione possano superare il valore della cosa danneggiata. Ragioni di certezza del diritto vo-





## **3.5 Codice penale**

### **3.5.1 Articolo 110 CP**

Includendo la definizione di animale tra i termini legali elencati nell'articolo 110 del Codice penale<sup>5</sup> (CP) è possibile tener conto dell'obiettivo principale perseguito dalla revisione, vale a dire l'introduzione di una distinzione esplicita tra animali e cose.

### **3.5.2 Articolo 332 CP**

L'articolo 332 CP è completato con il rimando al nuovo articolo 720a CP. Dopo aver elaborato un articolo a sé stante per il ritrovamento di animali, il campo d'applicazione della norma penale dell'articolo 332 CP dev'essere esteso anche a questa fattispecie. Questa norma penale non considera chi, pur conoscendo il proprietario, omette di segnalargli il ritrovamento di un suo animale. In tal caso è tuttavia impu- tabile un'appropriazione semplice ai sensi dell'articolo 137 CP.

## **3.6 Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (art. 92 n. 1a [nuovo] LEF)**

L'importanza che può avere un animale per superare l'isolamento e la solitudine è sempre più riconosciuta, ad esempio nel caso di anziani ricoverati in istituti o di malati. Un esplicito divieto del pignoramento di animali deve fornire a chi esegue la legge un chiaro punto di riferimento. Si tratta tuttavia di un provvedimento raramente applicato, da un lato per ragioni umane, dall'altro perché è difficile stimare il valore di un animale. La fragile situazione economica potrebbe tuttavia comportare un aumento del numero di esecuzioni, così che la questione del pignoramento di animali potrebbe presentarsi più sovente ed essere maggiormente discussa anche dall'opinione pubblica. Per evitare gli abusi, anche questa modifica si limita agli animali domestici non tenuti a scopo patrimoniale o lucrativo.

Le spese per il mantenimento e le cure mediche di un animale saranno come sempre prelevate dall'importo forfettario che rimane al debitore. Ciò corrisponde alla prassi applicata nell'ambito della legislazione sull'esecuzione e sul fallimento, che non comprende nel calcolo del minimo vitale le spese per un hobby.

## **4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

Per la Confederazione il progetto non ha alcuna ripercussione finanziaria. I Cantoni registrerebbero invece un onere supplementare a causa del nuovo articolo 720a CC, che li obbliga a designare un ufficio a cui annunciare gli animali smarriti o il loro ritrovamento. Attualmente è impossibile quantificare questo onere, ma non dovrebbe comunque essere eccessivo, visto che già oggi va notificato il ritrovamento di og-

<sup>5</sup> RS 311.0

getti con un valore superiore ai 10 franchi (art. 720 cpv. 2 CC) e i Cantoni hanno la possibilità di attribuire le spese al proprietario dell'oggetto ritrovato (art. 722 cpv. 2 CC).

## **5 Relazione con il diritto europeo**

Nessuna disposizione del diritto europeo si occupa della protezione di cui hanno diritto gli animali e i loro proprietari nel diritto privato. Va comunque ricordata la Convenzione europea del 13 novembre 1987 per la protezione degli animali da compagnia (RS 0.456), ratificata dalla Svizzera il 3 novembre 1993. Quanto da essa sancito a proposito del commercio di animali da compagnia o domestici (art. 6 e 8) non tocca tuttavia le modifiche del Codice civile e del Codice delle obbligazioni qui proposte.

## **6 Costituzionalità**

Il presente progetto si fonda sugli articoli 122 e 123 della Costituzione federale, secondo cui la legislazione nel campo del diritto civile e penale compete alla Confederazione. Va inoltre ricordato l'articolo 80 della Costituzione federale che autorizza e obbliga la Confederazione a emanare prescrizioni sulla protezione degli animali, e menziona esplicitamente la detenzione e la cura di animali (cpv. 2 lett. a). Infine, l'articolo 120 capoverso 2 della Costituzione federale protegge la dignità della creatura.