

Sintesi: applicazione delle disposizioni penali di protezione degli animali in Svizzera nel 2020

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, ponendo l'accento, in particolare, sull'evoluzione dell'applicazione delle norme penali, sull'implementazione della regolamentazione nei singoli Cantoni, sulle categorie di animali vittime di reati e sull'esame delle decisioni penali. Con il proprio rapporto, la TIR contribuisce a una maggiore trasparenza nell'applicazione delle norme penali di protezione degli animali e a un perseguimento e sanzionamento più coerente dei reati. L'analisi di quest'anno si basa sulla banca dati della TIR aggiornata al mese di novembre 2021 ed esamina in primo luogo i procedimenti del 2020.

In termini assoluti, nell'anno in rassegna è stata riscontrata una lieve diminuzione del numero di procedimenti penali rispetto all'anno precedente (1919 procedimenti, ossia un calo dello 0.9% rispetto al 2019). Al momento attuale non è ancora possibile determinare in che misura la pandemia di Coronavirus abbia influito su tale evoluzione.

Nell'anno analizzato, come già nel precedente, il maggior numero di procedimenti in termini assoluti sono stati registrati nei Cantoni Zurigo (320 procedimenti), Berna (267 procedimenti) e Argovia (210 procedimenti). Tuttavia, in termini relativi (numero di procedimenti in funzione alla popolazione residente) il Canton Zurigo, fortemente popolato, con una media di 2.06 procedimenti ogni 10'000 abitanti, si situa al di sotto della media svizzera di 2.64. Pure il Canton Berna, nel 2020, con 2.56 casi ogni 10'000 abitanti, si situa leggermente al di sotto della media nazionale. Il Canton Argovia, con 3.03 procedimenti ogni 10'000 abitanti, si situa invece al di sopra della media pure in termini relativi. Il Canton San Gallo vanta 198 procedimenti, ossia una media di 3.85 procedimenti ogni 10'000 abitanti, e pertanto supera il Canton Vaud sia in termini assoluti che relativi (164 procedimenti ed una media di 2.01 procedimenti ogni 10'000 abitanti). Anche il Canton Lucerna conta più di 100 procedimenti (138; media di 3.31 procedimenti ogni 10'000 abitanti). I Cantoni Obvaldo (8 procedimenti) e Giura (4 procedimenti) presentano nuovamente meno di 10 procedimenti e si situano al di sotto della media nazionale anche in termini relativi (rispettivamente 2.10 e 0.54 procedimenti ogni 10'000 abitanti). Il Canton Appenzello Interno ha registrato il più alto valore proporzionale (12.89 procedimenti ogni 10.000 abitanti). Seguono i Cantoni Uri (4.62), San Gallo (3.85), Appenzello Esterno e Glarona (3.62 e 3.43).

La maggior parte delle fattispecie notificate dalle autorità riguardava nuovamente reati nei confronti di animali domestici (53.3 %). La grande maggioranza di decisioni penali sono state emesse per infrazioni ai danni di cani. I bovini sono stati la seconda specie più toccata. Si è registrato un aumento significativo (+19.8%) del numero di procedimenti per reati commessi nei confronti di

animali selvatici, imputabile segnatamente all'aumento di infrazioni ai danni di pesci. Tuttavia, considerati i milioni di animali detenuti e 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 nuovamente 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 nettamente inferiori rispetto a quanto permesso dal quadro legale. Nell'anno in rassegna la media cantonale delle multe emesse in ragione di pure contravvenzioni previste dalle norme di protezione degli animali ammontava a CHF 400.-, ovvero un leggero aumento rispetto ai CHF 350.- dell'anno precedente. Valori più alti sono stati registrati nei cantoni Zurigo (CHF 525.-), Ticino (CHF 500.-), Argovia e San Gallo (CHF 450.- ciascuno). Per quel che attiene alle sanzioni emesse in caso di delitti, perlomeno laddove è stata pronunciata una pena pecuniaria non sospesa, è rilevabile una notevole diminuzione sia per quel che riguarda la media, che la mediana. Mentre nel 2019 la media cantonale per pene pecuniarie non sospese ammontava a 61 aliquote giornaliere e la mediana a 50 aliquote giornaliere, nel 2020 la media è diminuita a 55 aliquote giornaliere e la mediana a 35. Le aliquote giornaliere pronunciate con una pena pecuniaria sospesa con la condizionale sono invece rimaste praticamente invariate rispetto all'anno precedente (mediana: 30, media: 37). È stata inoltre pronunciata un'unica sanzione con pena privativa della libertà: 60 giorni senza 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. Sono stati inoltre riscontrati marcati problemi nell'applicazione dei principi generali del diritto penale, come per esempio la distinzione tra dolo, negligenza ed errore sui fatti oppure il rispetto delle competenze delle diverse autorità. 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.

Inoltre, anche quest'anno 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 decisioni non debitamente considerate nelle statistiche. Il non rispetto da parte dei Cantoni dell'obbligo di notifica comporta una visione distorta delle statistiche cantonali, rispettivamente della portata percepibile del fenomeno criminale analizzato.

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. In particolare, dal profilo contenutistico, le decisioni emesse nei Cantoni menzionati, rispetto invece a quelle dei Cantoni che non dispongono di strutture di applicazione specifiche, sono spesso motivate in maniera più ampia e precisa, ciò che permette un'analisi dettagliata ed un approfondimento critico delle stesse.

Complessivamente, l'analisi 2020 evidenzia come in Svizzera sussista ancora una notevole necessità di miglioramento nell'applicazione delle norme penali di protezione degli animali. Basti pensare – da un lato – alla stagnazione del numero di casi rispetto all'anno precedente e la marcata diminuzione del numero di aliquote giornaliere pronunciate nell'ambito di pene pecuniarie senza condizionale. Dall'altro lato, l'analisi materiale dei casi trasmessi mostra chiaramente come spesso le competenti autorità considerino ancora le infrazioni nei confronti degli animali casi bagatellari, senza disporre di sufficienti conoscenze scientifiche per una corretta applicazione della legislazione in vigore.