

ad 92.437

ad 93.459

Iniziativa parlamentare L'animale, essere vivente

(Iniziativa Loeb)

Iniziativa parlamentare Animali vertebrati. Disposizioni particolari

(Iniziativa Sandoz)

Rapporto del 18 maggio 1999 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale

Parere del Consiglio federale

del 20 settembre 1999

Onorevoli presidente e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11), vi sottoponiamo il nostro parere concernente il rapporto del 18 maggio 1999 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (FF 1999 7722), che chiede la revisione del Codice civile (CC; RS 210), del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220) e del Codice penale (CP; RS 311.0). Detta Commissione propone in primo luogo di introdurre un nuovo articolo di principio (art. 641a) nel Codice civile secondo il quale gli animali possono essere trattati come cose solo per quanto non esistano disposizioni contrarie.

Con questa disposizione dichiarativa di principio si intende esprimere che l'atteggiamento di fondo della popolazione nei confronti degli animali è cambiato e che essi rappresentano un oggetto giuridico speciale. Inoltre, si chiedono diverse nuove disposizioni nel Codice civile (art. 482 cpv. 4, 720a, 722 cpv. 1^{bis} e 1^{ter}, 728 cpv. 1^{bis}, 729a, 934 CC), nel Codice delle obbligazioni (art. 42 cpv. 3, 43 cpv. 1^{bis} CO) e adeguamenti nel Codice penale (art. 110 n. 4^{bis}, 332).

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

20 settembre 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss

Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

Parere

1 Situazione iniziale

Il 24 agosto 1992, il consigliere nazionale François Loeb ha presentato un'iniziativa parlamentare «L'animale, essere vivente» (92.437), sotto forma di iniziativa generica, nella quale chiedeva una modifica della legislazione svizzera affinché l'animale non fosse più trattato come una cosa ma come una categoria a sé stante.

Il 16 dicembre 1993, l'ex consigliera nazionale Suzette Sandoz ha presentato l'iniziativa «Animali vertebrati. Disposizioni particolari» (93.459), in cui chiedeva che il Codice civile riconoscesse agli animali vertebrati la loro peculiarità di esseri viventi. A differenza dell'iniziativa Loeb, l'iniziativa Sandoz si limita agli animali vertebrati e a una modifica del Codice civile.

Il 17 dicembre 1993 (iniziativa Loeb) e il 16 dicembre 1994 (iniziativa Sandoz), il Consiglio nazionale ha deciso di dar seguito alle due iniziative parlamentari. Successivamente, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale è stata incaricata di elaborare un progetto di modifica legislativa. La Commissione ha istituito una Sottocommissione, che ha sentito diversi esperti e ha raccolto le diverse perizie, in particolare di docenti universitari. A diverse riunioni della Sottocommissione hanno partecipato con voto consultivo anche gli autori delle iniziative. La Commissione degli affari giuridici ha esaminato l'avamprogetto della sua Sottocommissione nelle sedute del 1° luglio e del 31 ottobre 1996.

Su mandato della Commissione, il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha aperto una procedura di consultazione nel febbraio 1998, che si è conclusa alla fine di agosto del 1998. Sono stati consultati il Tribunale federale, i Cantoni, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale e 33 organizzazioni interessate. Il Tribunale federale, il Cantone di San Gallo, tre partiti rappresentati nell'Assemblea federale (PLR, PS e UDC), la Federazione svizzera degli avvocati e l'Unione svizzera delle arti e mestieri hanno rinunciato espressamente a prendere posizione. Dai diversi pareri risulta che sia la tendenza di fondo dell'avamprogetto sia le proposte di revisione in generale incontrano per lo più il favore degli interpellati. Alcune disposizioni sono state tuttavia criticate in diversa misura. La revisione è stata respinta dal Cantone di Soletta e dall'Università di Losanna, mentre l'avamprogetto è stato sostenuto da quattro petizioni.

Successivamente, la Commissione degli affari giuridici ha incaricato la sua Sottocommissione di rielaborare l'avamprogetto alla luce dei risultati della procedura di consultazione. Il 18 maggio 1999, il progetto corretto dalla Sottocommissione è stato riveduto nuovamente dalla Commissione degli affari giuridici e sottoposto per approvazione al Consiglio nazionale e per parere al nostro Consiglio.

In due settori vi sono proposte di minoranza. Una minoranza della Commissione chiede di rinunciare alla nuova disposizione proposta dalla maggioranza concernente la considerazione del valore affettivo (art. 43 cpv. 1^{bis} CO). Un'altra minoranza propone di emanare una disposizione sull'impignorabilità degli animali domestici non tenuti a scopo patrimoniale o lucrativo (nuovo art. 92 n. 1a LEF).

2 Parere del Consiglio federale

21 Approvazione di principio del progetto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale

Lo scopo della revisione proposta dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale è di tener conto della mutata sensibilità della popolazione nei confronti degli animali e di migliorare lo statuto giuridico degli animali. L'interpretazione basata sulla tradizione del diritto romano, secondo cui l'animale è una cosa o una proprietà mobiliare ai sensi dei diritti reali (cfr. art. 713 CC), non corrisponde più nemmeno secondo noi al sentire generale odierno. Non ci opponiamo quindi all'idea di esprimere il rispetto degli animali in un nuovo articolo di principio (art. 641a CC), secondo il quale gli animali non sono cose e possono essere trattati come tali soltanto se non esistono disposizioni contrarie. Al riguardo non bisogna tuttavia dimenticare che il diritto civile - contrariamente al diritto pubblico - può fornire solo un contributo modesto alla protezione degli animali.

Condividiamo ampiamente il contenuto delle singole proposte della Commissione degli affari giuridici, fatte salve due eccezioni (art. 729a CC e art. 43 cpv. 1^{bis} CO; cfr. n. 22 e 23).

Per quanto concerne la modifica prevista nel diritto successorio (art. 482 cpv. 4 CC), se una liberalità per causa di morte è assegnata a un animale, la disposizione relativa è considerata come un onere di prendersi cura dell'animale in modo appropriato. Questa interpretazione autentica da parte del legislatore corrisponde al principio del diritto successorio detto del *favor testamenti*. All'animale non è attribuita una capacità giuridica limitata e non può quindi essere né erede né legatario. L'erede o il legatario devono invece rispettare la volontà del defunto facendosi carico di un onere e prendendosi cura dell'animale in modo appropriato.

Approviamo anche le disposizioni proposte in relazione al rinvenimento di animali (art. 720a, 722 cpv. 1^{bis} e 1^{ter}, 728 cpv. 1^{bis}, 934 cpv. 1 CC).

Lo stesso vale per la nuova disposizione sulla determinazione del danno, in relazione alla cura degli animali (art. 42 cpv. 3). Una disposizione esplicita, secondo la quale i costi di cura di un animale possono essere fatti valere come danno anche quando superano il valore dell'animale può contribuire alla certezza del diritto e a evitare controversie. Anche se la prassi e la giurisprudenza relative al diritto in vigore non escludono che, in caso di danni materiali, i costi di riparazione dovuti possono superare il valore della cosa danneggiata, una disposizione corrispondente per gli animali è opportuna. Contrariamente alla Commissione, non riteniamo tuttavia necessario che la disposizione faccia riferimento all'obbligo di agire secondo la buona fede. Il divieto dell'abuso del diritto (art. 2 cpv. 2 CC) è una prescrizione valida per tutto il diritto privato anche se non è menzionata espressamente nella legge. Menzionandola espressamente nella legge si potrebbe dar luogo a fraintendimenti in altri settori.

Infine, approviamo anche la definizione legale proposta nel Codice penale (art. 110 n. 4^{bis} CP) e la comminatoria penale in caso di omessa notificazione del rinvenimento di cose smarrite (art. 332 CP).

Per quanto concerne il completamento della LEF con una disposizione secondo la quale gli animali domestici non tenuti a scopo patrimoniale o lucrativo sono impignorabili (proposta di minoranza per un nuovo art. 92 n. 1a LEF), siamo d'accordo con la maggioranza della Commissione e riteniamo che tale norma non sia necessa-

ria. Nella prassi non sussiste al riguardo una vera e propria necessità perché questi animali offrono poche prospettive di ottenere un ricavo dalla loro realizzazione e quindi difficilmente vengono pignorati.

22 Rifiuto parziale delle disposizioni proposte sull'assegnazione giudiziale della proprietà o del possesso di animali (art. 729a CC)

Non possiamo condividere senza riserve la disposizione proposta sull'assegnazione giudiziale di animali. Per quanto riguarda lo scioglimento della comproprietà o della proprietà collettiva, essa non dà adito a osservazioni né dal profilo materiale né da quello sistematico. Nell'ambito dello scioglimento della proprietà collettiva mediante assegnazione alla proprietà di una persona è assolutamente opportuna.

È invece problematica la possibilità, in caso di liquidazione del regime dei beni, di assegnare a un coniuge, sulla base dell'articolo 729a CC proposto, un animale che appartiene all'altro coniuge. Un tale «espropriazione di diritto privato» contrasta con il diritto privato svizzero e potrebbe essere in contraddizione con la garanzia della proprietà (art. 26 nCost.). Per tale motivo, la disposizione contenuta nell'avamprogetto posto in consultazione ha provocato critiche da più parti. L'incertezza del diritto e la possibilità di ulteriori controversie tra i divorziandi ne sarebbero le inevitabili conseguenze.

Riteniamo quindi che la disposizione debba essere modificata e riordinata dal profilo sistematico. Contemporaneamente, essa può essere modificata dal profilo redazionale perché l'opposizione tra «divorzio» e «scioglimento della comproprietà» è insoddisfacente nella misura in cui proprio nel divorzio spesso occorre sciogliere la comproprietà (cfr. anche art. 200 cpv. 2 CC concernente la presunzione legale della comproprietà). Infine, la regolamentazione dello scioglimento della proprietà collettiva nel diritto di proprietà è inopportuna dal profilo sistematico.

Proponiamo quindi una regolamentazione fondata sullo scioglimento della comproprietà che, grazie al rinvio legale (art. 654 cpv. 2 CC), sia valida anche per la proprietà collettiva. Per quanto concerne il possesso, si può se del caso far riferimento alla possibilità di provvedimenti cautelari. Non avrebbe in effetti senso se nella sentenza finale proprietà e possesso fossero trattati in modo diverso. Una tale regolamentazione sarebbe in contrasto con uno dei pilastri fondamentali dei diritti reali (cfr. in particolare l'art. 641 cpv. 2 CC concernente la rivendicazione).

Riassumendo, proponiamo la seguente formulazione dell'articolo 651a CC:

Art. 651a

c. Animali domestici

¹ Per gli animali domestici non tenuti a scopo patrimoniale o lucrativo, il giudice attribuisce la proprietà esclusiva alla parte che garantisce la migliore sistemazione dell'animale in base ai criteri della protezione degli animali.

² Chi non ottiene l'attribuzione dell'animale ha diritto a un risarcimento adeguato.

³ Il giudice prende i provvedimenti cautelari necessari, in particolare riguardo alla sistemazione temporanea dell'animale.

23 Rifiuto della disposizione proposta sulla considerazione del valore affettivo in caso di ferimento o uccisione di un animale (art. 43 cpv. 1^{bis} CO)

Per quanto concerne l'altra disposizione controversa in seno alla Commissione, condividiamo l'opinione della minoranza della Commissione.

La maggioranza della Commissione, in caso di ferimento o uccisione di un animale, intende tener conto del valore affettivo che esso aveva per il suo proprietario o i suoi congiunti (art. 43 cpv. 1^{bis} CO).

Secondo il nostro Consiglio, una simile disposizione creerebbe confusione tra risarcimento del danno e riparazione (art. 49 CO). Inoltre, è legittima l'obiezione sollevata dalla minoranza della Commissione secondo cui nella prassi il valore affettivo di animali potrebbe assumere un peso eccessivo rispetto alla riparazione in caso di ferimento o uccisione di un essere umano (art. 47, 49 CO). Per tale motivo, riteniamo che si debba rinunciare a introdurre un nuovo articolo 43 capoverso 1^{bis} nel Codice delle obbligazioni.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il disegno non ha conseguenze per la Confederazione né sul piano finanziario né su quello del personale.

Ne risulta tuttavia un certo onere per i Cantoni, anche se non quantificabile e poco rilevante, dal momento che essi sono obbligati a designare un ufficio al quale annunciare gli animali smarriti (cfr. art. 720a CC).

4 Rapporto con il diritto europeo

Il diritto europeo non contiene norme pertinenti sulla protezione degli animali nel diritto privato. La Convenzione europea del 13 novembre 1987 per la protezione degli animali da compagnia (RS 0.456), con le sue disposizioni concernenti il commercio di animali da compagnia (art. 6 e 8), non riguarda la revisione del Codice civile e del Codice delle obbligazioni.

5 Costituzionalità

Sia secondo la vecchia Costituzione federale sia secondo la nuova, per la legislazione in materia di diritto civile e di diritto penale è competente la Confederazione (art. 64 cpv. 1 e 2, 64^{bis} Cost.; art. 122 cpv. 1, 123 cpv. 1 nCost.). La nostra proposta di un nuovo articolo 651a CC è conforme alla Costituzione federale (art. 26 nCost.).