

Rapporto

numero

data

Dipartimento

4 ottobre 2021

ISTITUZIONI / SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

della Commissione giustizia e diritti sull'iniziativa parlamentare 18 giugno 2018 presentata nella forma generica da Sabrina Aldi e cofirmatarie “Aumentare l'efficacia del perseguimento penale nei confronti di chi commette reati contro gli animali”

1. L'ATTO PARLAMENTARE

L'iniziativa generica si rifà alla votazione popolare del 12 febbraio 2017 sulla modifica costituzionale tesa a inserire un articolo che impegnasse il Cantone a garantire la protezione giuridica degli animali in quanto esseri viventi dotati di sensibilità. La modifica è stata bocciata per soli 35 voti di differenza!

L'iniziativa in esame chiede quindi un aggiornamento delle norme applicabili affinché sia garantita una maggiore tutela degli animali, soprattutto nei procedimenti penali avviati per reati commessi in violazione della legislazione sulla protezione degli animali, affinché tali procedimenti siano efficaci quanto più è possibile, così da ottenere un effetto deterrente oltre che punitivo.

Due le proposte:

- modificare la Legge di applicazione alla Legge federale sulla protezione degli animali (LPAn), in modo da conferire in un procedimento penale i diritti di parte a entità che abbiano quale scopo la tutela degli animali, quali le società di protezione degli animali presenti sul nostro territorio e riconosciute dal Cantone, ma anche a tutte le associazioni che hanno quale scopo la protezione e la tutela degli animali;
- organizzare il Ministero pubblico in modo che vi sia un Procuratore pubblico incaricato di tutti i procedimenti penali aperti in violazione della LPAn.

2. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato ha preso posizione il 16 gennaio 2019 con la risoluzione n. 161. Sul tema della riorganizzazione del Ministero pubblico, richiama il messaggio n. 7220 del 14 settembre 2016 sulla mozione di Patrizia Ramsauer del 21 marzo 2016 *Per una corretta tutela dei diritti degli animali* con la quale si chiedeva «che il Cantone si attivi affinché vi sia una maggior protezione degli animali e si possa contare su procuratori ed uffici di polizia specializzati». Il Gran Consiglio su questo tema aveva seguito il Consiglio di Stato, decidendo di non dare seguito alla mozione, ritenendo sufficienti l'organizzazione della polizia e della Procura.

In merito alla modifica della Legge di applicazione della Legge federale sulla protezione degli animali il Governo ricorda che *«il conferimento di diritti di parte ad associazioni che si occupano della protezione di animali è contrario al diritto federale superiore, poiché costituisce violazione del Codice di procedura penale. Parti, secondo il CPP, sono infatti (in fase istruttoria) solo l'imputato e l'accusatore privato (art. 104 cpv. 1 CPP). A costituirsi accusatore privato, ai sensi dell'art. 118 CPP è il danneggiato, ovvero colui i cui diritti sono stati direttamente lesi dal reato (art. 115 cpv. 1 CPP). Tale ruolo processuale non può manifestamente essere esercitato dalle associazioni per la protezione degli animali, né tantomeno da altre associazioni aventi il medesimo scopo»*. Aspetto questo che trova concordi la dottrina e la giurisprudenza del Tribunale federale.

Il secondo capoverso dell'art. 104 CPP prevede tuttavia che la Confederazione e i Cantoni possano conferire pieni o limitati diritti di parte ad altre autorità cui spetta la tutela di interessi pubblici.

La LPAn suddivide le infrazioni penali in delitti (art. 26, maltrattamento di animali) e contravvenzioni (art. 27, infrazioni in materia di circolazione di animali e prodotti animali e art. 28, altre infrazioni). I delitti sono perseguiti dal Ministero pubblico, mentre l'autorità di perseguimento penale per le contravvenzioni è l'Ufficio del Veterinario cantonale (art. 11 cpv. 2 della Legge di applicazione della Legge federale sulla protezione degli animali e art. 2 del Regolamento di applicazione della Legge cantonale sulla protezione degli animali).

L'Ufficio del veterinario cantonale segnala ogni anno al Ministero pubblico mediamente una decina di casi di maltrattamenti di animali ex art. 26 LPAn. Il Ministero pubblico ha emesso 12 decisioni nel 2015, 13 decisioni nel 2016, 15 decisioni nel 2017 e 20 decisioni nel 2018 con riferimento all'art. 26 LPAn dopo denunce da privati e/o dalla polizia.

Rifacendosi all'esempio del Canton Zurigo dove i diritti di accusatore privato nei procedimenti riguardanti la LPAn sono stati conferiti al Dipartimento della sanità, con delega al veterinario cantonale, il Consiglio di Stato propone di conferire al veterinario cantonale la facoltà di costituirsi accusatore privato nell'ambito del perseguimento dei delitti della LPAn. Che avrebbe così la competenza di intervenire anche per quanto riguarda i delitti della LPAn (art. 26), in modo da rendere il perseguimento dei contravventori della LPAn più efficace.

La Divisione della salute pubblica (DSP), interpellata in merito alla possibilità di prevedere per il Ticino una soluzione analoga a quella zurighese (ove il veterinario cantonale può costituirsi accusatore privato), ha espresso parere favorevole.

Il Procuratore generale, a sua volta interpellato, ha espresso parere positivo, proponendo tuttavia di conferire al veterinario cantonale diritti limitati e assegnando al veterinario cantonale unicamente la facoltà di ricorrere avverso un decreto di non luogo a procedere, un decreto d'abbandono o una decisione di condanna, fermo restando che il veterinario cantonale avrebbe comunque l'accesso agli atti.

3. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

In occasione della riunione del 29 agosto 2018, l'allora Commissione della legislazione ha chiesto alla collega Sabrina Aldi, prima firmataria dell'iniziativa, di esporre le ragioni della stessa. L'interessata ha in sostanza ribadito le ragioni che figurano nel suo atto parlamentare, chiarendo che se chi maltratta l'animale è lo stesso proprietario, il Ministero pubblico può sì intervenire perché è prevista la procedura d'ufficio, ma non c'è nessuno che

può assumere il ruolo di accusatore privato per impugnare il non luogo a procedere o l'abbandono, oppure richiedere prove eccetera. In alcuni Cantoni vi sono procedure che ovviano a questo problema con l'avvocato degli animali (in un solo Cantone) o con associazioni o è lo stesso Governo che ha facoltà di farsi parte nella procedura.

Per quando riguarda il Ministero pubblico la proposta è che tutti i reati di questo tipo siano affidati a un unico Procuratore, così che vi sia una prassi comune e che questi possa farsi un'esperienza ed essere aggiornato sul tema.

La Commissione della legislazione si era indirizzata verso l'accoglimento della prima richiesta, trasformando la seconda in un auspicio rivolto al Ministero pubblico.

4. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

Per il tramite del relatore designato, la Commissione giustizia e diritti ha interpellato il suo consulente giuridico avv. Roberto Di Bartolomeo. Nella sua comunicazione del 9 luglio 2021 egli conferma che l'eventuale conferimento di diritti di parte ad associazioni che si occupano della protezione degli animali risulterebbe contrario al diritto federale superiore costituendo una violazione del CPP.

Pacifica è anche la realizzabilità della soluzione proposta dal Consiglio di Stato di conferire il ruolo di accusatore privato al Dipartimento della sanità e della socialità (con delega al veterinario cantonale); qualora espressamente prevista in una base legale, la medesima sarebbe conforme all'interpretazione restrittiva di autorità dell'art. 104 cpv. 2 CPP.

Essa si differenzia da quella suggerita dal Procuratore generale per il grado di partecipazione al procedimento penale del veterinario cantonale, che nella prima ipotesi è completa (con diritto di presenziare all'assunzione delle prove da parte del Pubblico ministero e del Giudice, come pure di porre domande agli interrogati) mentre nella seconda è limitata alla fine dell'istruzione penale, vale a dire con la sola possibilità per il veterinario cantonale d'impugnare il decreto di non luogo a procedere, il decreto di abbandono oppure la decisione di condanna, senza però avere partecipato attivamente al procedimento (fatto salvo il diritto di accesso agli atti). Limitazione che è presumibilmente fondata sulla circostanza che, riconoscendo la qualità di parte a un numero superiore di attori, si ha quale effetto quello di complicare e rallentare la procedura (evenienza che il legislatore federale ha voluto chiaramente evitare), in particolare modo da un punto di vista organizzativo.

Nonostante le riserve espresse dal Procuratore generale, la Commissione propone di adottare la soluzione proposta dal Consiglio di Stato con la piena partecipazione del veterinario cantonale alla procedura quale accusatore privato.

Sulla proposta di affidare a un unico Procuratore il perseguimento di questi delitti, la Commissione accetta che l'organizzazione del Ministero pubblico competa al Procuratore generale ai sensi dell'art. 68 lett. g) LOG, prendendo atto della prassi in vigore per cui attualmente un unico Procuratore pubblico, sedente a Bellinzona, si occupa dell'istruzione dei procedimenti penali per infrazioni della LPAn.

5. CONCLUSIONI

Per questi motivi la Commissione giustizia e diritti raccomanda al Gran Consiglio:

- di accettare parzialmente la prima proposta dell'iniziativa, chiedendo al Consiglio di Stato di elaborare le modifiche legislative necessarie per dare al veterinario cantonale il diritto di partecipare quale accusatore privato ai procedimenti che riguardano la LPan;
- di respingere la seconda proposta che chiede una riorganizzazione del Ministero pubblico.

Per la Commissione giustizia e diritti:

Carlo Lepori, relatore

Aldi - Bertoli - Corti - Dadò - Durisch - Gaffuri -

Galusero - Gendotti - Guscio - Maderni - Minotti -

Noi - Pagani - Petrini - Soldati

Allegato:

- Parere del consulente giuridico del Gran Consiglio Roberto di Bartolomeo

Parere del consulente giuridico del Gran Consiglio Roberto di Bartolomeo

Per quanto riguarda il primo quesito non posso che confermare come l'eventuale conferimento di diritti di parte ad associazioni che si occupano della protezione degli animali risulterebbe contrario al diritto federale superiore costituendo una violazione del Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (CPP, RS 312.00) il quale prevede che le parti alla procedura sono solo l'imputato e l'accusatore privato, per la fase istruttoria, e il ministero pubblico, per quella dibattimentale e di ricorso (cfr. art. 104 cpv. 1 CPP).

Sebbene il secondo capoverso della norma dispone che *«la Confederazione e i Cantoni possono conferire pieni o limitati diritti di parte ad altre autorità cui spetta la tutela di interessi pubblici»* (sottolineatura e grassetto del sottoscritto), posto come per "autorità" si considera un organo legittimato per legge a svolgere compiti di interesse pubblico, le associazioni private sono escluse dall'eventualità prevista all'art. 104 cpv. 2 CPP, poiché il concetto di autorità deve essere interpretato in maniera restrittiva.

A supporto di questa interpretazione vi è anzitutto il Messaggio del Consiglio federale del 21 dicembre 2005 (FF 2006 989, in particolare pag. 1071) il quale rileva *«nel diritto penale e in quello processuale penale opera un'autorità, il pubblico ministero, tenuta a tutelare interessi collettivi e generali e a far valere d'ufficio la pretesa punitiva. Qualora le autorità di perseguimento penale non aprano di moto proprio un procedimento, qualsiasi persona o società di persone che constati tali reati può sporgere denuncia e provocare in tal modo un'istruzione penale. L'introduzione di diritti procedurali a favore di tali associazioni contraddirebbe inoltre il principio generalmente dominante nel diritto processuale penale svizzero secondo cui di massima la qualità di parte spetta soltanto all'imputato, all'accusatore privato e allo Stato persecutore (cpv. 1). L'ammissione di altre parti provocherebbe maggiore farraginosità del procedimento, il che annullerebbe i vantaggi che ci si prefiggono con questo provvedimento»* (sottolineatura del sottoscritto). L'interpretazione restrittiva della norma è altresì avvalorata sia dalla dottrina dominante sia dalla giurisprudenza del Tribunale federale. Nella sentenza 6B_1060/2017 del 14 giugno 2018 (citata dal Consiglio di Stato nella sua RG 161 del 16 gennaio 2019) l'Alta Corte ha confermato la decisione del Tribunale cantonale che aveva ritenuto incompatibile con il diritto federale una norma che concedeva all'associazione per la protezione degli animali del Canton Berna la qualità di parte nel procedimento penale. L'interpretazione restrittiva dell'art. 104 cpv. 2 CPP è stata recentemente ribadita dal Tribunale federale (cfr. sentenza 6B_676/2019 del 21 agosto 2019 consid. 2.3.1).

Infine osservo che il CPP, sebbene rinunci a riconoscere lo statuto di parte alle associazioni e pertanto a conferire loro il diritto di ricorrere, ammette però la possibilità per qualsiasi persona o società di persone di sporgere denuncia e dare quindi inizio a un'istruzione penale.

La soluzione proposta dal Consiglio di Stato di conferire la facoltà di costituirsi accusatore privato nell'ambito del perseguimento dei delitti della Legge federale sulla protezione degli animali del 16 dicembre 2005 (LPAn) al Dipartimento della sanità e della socialità (con delega al Veterinario cantonale), qualora espressamente prevista in una base legale, non presterebbe il fianco a particolari critiche da un punto di vista giuridico; infatti, come precedentemente esposto, la medesima sarebbe conforme all'interpretazione restrittiva di "autorità" dell'art. 104 cpv. 2 CPP. Essa si differenzia da quella suggerita dal Procuratore generale (anch'essa giuridicamente valida) nel grado di partecipazione al procedimento penale del Veterinario cantonale che nella prima ipotesi è completa (con diritto di presenziare all'assunzione delle prove da parte del pubblico ministero e del giudice, come pure di porre domande agli interrogati)

mentre nella seconda è limitata alla fine dell'istruzione penale, vale a dire con la sola possibilità per il Veterinario cantonale di impugnare il decreto di non luogo a procedere, il decreto di abbandono oppure la decisione di condanna senza però avere partecipato attivamente al procedimento (fatto salvo il diritto di accesso agli atti).

Sul quesito a sapere se sia veramente problematica la facoltà per il Veterinario cantonale di partecipare in modo completo e attivo all'istruzione penale, in assenza di elementi certi, non posso pronunciarmi con sicurezza ma immagino che le riserve formulate dal Procuratore generale siano fondate sulla circostanza che riconoscendo la qualità di parte a un numero superiore di attori si avrebbe quale effetto quello di complicare e rallentare la procedura (evenienza che il legislatore federale ha voluto, come visto precedentemente, evitare), in particolare modo da un punto di vista organizzativo.