



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Ufficio federale dell'ambiente UFAM

Divisione Specie, ecosistemi, paesaggi

6 novembre 2013

Rapporto del Consiglio federale al Parlamento federale: «Sostegno della Confederazione alla protezione delle greggi contro i grandi predatori»

Rapporto dell'UFAM al Consiglio federale in adempimento della **mozione 10.3242** del 19 marzo 2010 «**Sostegno della Confederazione alla protezione delle greggi contro i grandi predatori**» del consigliere nazionale Hansjörg Hassler.

Riassunto

In seguito a diverse mozioni parlamentari in materia di grandi predatori e di protezione del bestiame, il Consiglio federale è stato incaricato di elaborare un rapporto sul finanziamento a lungo termine delle misure di protezione del bestiame e sulla relativa garanzia giuridica. In adempimento di detto mandato, il presente rapporto del Consiglio federale illustra come deve essere organizzata e finanziata in futuro la protezione del bestiame al fine di garantire il buon funzionamento dell'agricoltura produttiva basata su animali da reddito senza dover imporre restrizioni difficilmente accettabili nonostante la presenza di grandi predatori. Al contempo garantirà il mandato costituzionale sulla conservazione delle specie di grandi predatori.

In Svizzera il fabbisogno futuro di misure di protezione del bestiame è stabilito in primo luogo dalla presenza delle diverse specie di grandi predatori nonché dai danni causati da questi ultimi agli animali da reddito. Negli ultimi quarant'anni, le specie indigene di grandi predatori un tempo scomparse dalla Svizzera, quali il lupo (oggi ca. 20 esemplari), la lince (oggi ca. 160 esemplari) e l'orso bruno (singoli esemplari che sporadicamente immigrano), popolano in misura crescente il nostro Paese. Lo sciacallo dorato è stato avvistato una sola volta. In futuro si prevede che la lince si diffonda pressoché ovunque nelle regioni montagnose del Giura, delle Alpi e delle Prealpi. La stessa previsione vale per il lupo nelle Alpi e nelle Prealpi (probabilmente presto anche nel Giura). Per il momento è probabile che la presenza dell'orso bruno si circoscriva alla regione centro-orientale del Cantone dei Grigioni e al nord-est del Canton Ticino. Nel caso dello sciacallo dorato è possibile la comparsa sporadica di singoli esemplari.

Per quanto concerne la prevenzione dei danni causati ad animali da reddito, risulta fondamentale la protezione delle pecore e delle capre estivate nelle regioni d'estivazione (e nelle zone di montagna III e IV) in particolare dagli attacchi dei lupi e, a livello regionale, da quelli degli orsi bruni. Nella regione d'estivazione i cani da protezione del bestiame costituiscono il metodo più efficace per prevenire i danni causati da grandi predatori ad animali da reddito. Al di fuori della regione d'estivazione, ossia sulla superficie agricola utile, la protezione necessaria può essere ottenuta mediante semplici accorgimenti, in particolare l'installazione di recinzioni elettriche. In casi specifici, a livello regionale assumono una certa importanza anche la gestione dei rifiuti e la protezione degli alveari dagli orsi bruni. Qualora le misure di protezione adottate non dovessero rivelarsi efficaci e si verificassero ancora danni ad animali da reddito, a determinate condizioni vi è la possibilità di prevenire ulteriori danni mediante l'abbattimento di singoli esemplari o di una popolazione (regolazione).

Dall'esperienza maturata nel corso degli ultimi dieci anni risulta che l'organizzazione attuale della protezione del bestiame sta raggiungendo i propri limiti. Per questo motivo, nell'ambito della legislazione relativa alla politica agricola 2014-2017, vengono elaborate le basi per una protezione efficace (ordinanza sui pagamenti diretti e ordinanza sulla caccia). In futuro la protezione del bestiame dovrà essere organizzata come segue: l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) sarà responsabile del sostegno di misure a livello di aziende agricole, mentre l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) delle misure propriamente finalizzate alla protezione del bestiame. L'UFAM definisce le misure di protezione del bestiame promosse, quali l'allevamento, l'addestramento, la detenzione e l'impiego di cani da protezione nonché la protezione degli alveari mediante recinzioni elettriche. Inoltre, l'UFAM definisce lo scopo dell'impiego dei cani da protezione del bestiame, segnatamente la sorveglianza in ampia misura autonoma degli animali da reddito nonché la connessa reazione di difesa contro animali estranei. In questo contesto vengono definiti i requisiti per i cani da protezione ed è regolamentata la conformità al diritto dei cani impiegati.

Affinché in futuro sia possibile mettere in atto una protezione efficace del bestiame, l'UFAM ritiene fondamentali le quattro seguenti istituzioni: i centri di consulenza regionali per la protezione del bestiame (integrati nei servizi di consulenza agricola cantonali), un servizio nazionale specializzato per la protezione del bestiame, un'organizzazione nazionale specializzata in cani da protezione e l'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera». Su incarico dell'UFAM, il servizio nazionale specializzato per la protezione del bestiame garantirà l'esecuzione uniforme delle disposizioni legali e la relativa promozione nell'ambito delle aziende agricole. All'organizzazione nazionale specializzata in cani da protezione del bestiame, invece, saranno affidati compiti di grado superiore quali ad esempio la garanzia e il controllo

dell'esecuzione uniforme delle disposizioni legali nonché l'impiego dei mezzi finanziari destinati ai cani da protezione. L'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera» garantirà l'allevamento e l'addestramento adeguati dei cani da protezione ritenuti idonei. Poiché l'UFAM, in qualità di autorità di vigilanza, ha il dovere di garantire una prassi esecutiva uniforme nell'ambito della protezione del bestiame, emanerà due direttive: una sulla pianificazione e l'attuazione della protezione del bestiame e l'altra sull'allevamento, l'addestramento, la detenzione e l'impiego dei cani da protezione del bestiame in Svizzera.

Attualmente la protezione del bestiame costa all'UFAM 1,5 milioni di franchi (2013). Per la riorganizzazione della stessa, nel 2014 occorreranno circa 2 milioni di franchi. A partire dal 2015, saranno necessari circa 3 milioni di franchi l'anno.

Indice

Rapporto del Consiglio federale al Parlamento federale: «Sostegno della Confederazione alla protezione delle greggi contro i grandi predatori».....	0
Riassunto	1
Rapporto del Consiglio federale	8
1 Mandato, procedura e struttura del rapporto	8
2 Evoluzione dei grandi predatori indigeni e dei danni da essi causati.....	8
3 Effettivo di animali da reddito e loro detenzione ed estivazione in Svizzera.....	11
4 Esperienze nell'organizzazione della protezione del bestiame in Svizzera	12
5 Esperienze relative a misure concrete di protezione del bestiame	14
6 Basi giuridiche relative alla prevenzione e al risarcimento dei danni arrecati da grandi predatori ad animali da reddito	17
7 Chiarimento di altre questioni giuridiche in materia di protezione del bestiame	19
8 Scenario futuro della protezione del bestiame in Svizzera.....	22
9 Scenario futuro del fabbisogno di risorse e del finanziamento della protezione del bestiame in Svizzera	24
Glossario e definizioni	26
Allegato con spiegazioni approfondite	28
1 Mandato, procedura e struttura.....	28
1.1 Mozione 10.3242 del 19 marzo 2010 sulla protezione del bestiame	28
1.2 Integrazione di ulteriori mozioni	29
1.2.1 Mozione 09.3814 del 23 settembre 2009 sulla pianificazione della gestione degli alpi	29
1.2.2 Mozione CAPTE 10.3008 del 2 febbraio 2010 sulla prevenzione dei danni causati dai grandi predatori	29
1.2.3 Mozione 10.3264 del 19 marzo 2010 sulla revisione dell'articolo 22 della Convenzione di Berna	29
1.2.4 Mozione 10.3605 del 18 giugno 2010 sulla gestione dei grandi predatori	30
1.3 Procedura	30
1.4 Struttura del rapporto	30
2 Evoluzione dei grandi predatori indigeni e dei danni da essi causati.....	30
2.1 Ritorno dei grandi predatori indigeni in Svizzera e conflitti che ne derivano.....	30
2.2 Diffusione e popolazioni di grandi predatori in Svizzera (situazione attuale e possibile evoluzione).....	31
2.2.1 Lince	31
2.2.2 Lupo	32
2.2.3 Orso bruno	32
2.2.4 Sciacallo dorato	33
2.2.5 Armonizzazione internazionale della gestione dei grandi predatori.....	33
2.2.6 Conclusioni sulla possibile diffusione futura dei grandi predatori in Svizzera	34
2.3 Evoluzione dei danni all'agricoltura causati da grandi predatori in Svizzera.....	34
2.3.1 Danni causati dalla lince	34
2.3.2 Danni causati dal lupo	35
2.3.3 Danni causati dall'orso bruno	35

2.3.4	Situazioni di pericolo per l'uomo in presenza di orsi bruni e contromisure	35
2.3.5	Danni causati dallo sciacallo dorato	36
2.3.6	Indennità in caso di danni causati da grandi predatori.....	36
2.3.7	Confronto tra danni causati da grandi predatori e altre perdite di bestiame minuto ..	36
2.3.8	Conclusioni sulla prevenzione futura.....	36
	Dall'analisi dei danni all'agricoltura causati da grandi predatori in Svizzera risulta che:.....	36
3	Animali da reddito in Svizzera: effettivo, detenzione ed estivazione.....	37
3.1	Situazione iniziale.....	37
3.2	Detenzione del bestiame minuto e dei bovini in Svizzera	37
3.2.1	Situazione attuale	37
3.2.2	Conclusioni sull'esigenza di misure di prevenzione sulla superficie agricola utile	37
3.3	Estivazione del bestiame minuto e dei bovini in Svizzera	38
3.3.1	Situazione attuale	38
3.3.2	Conclusioni sull'esigenza di misure di prevenzione nella regione d'estivazione	38
3.4	Apicoltura nella regione alpina del Cantone dei Grigioni e del Canton Ticino	38
3.4.1	Situazione attuale	38
3.4.2	Conclusioni sull'esigenza di misure di prevenzione nell'ambito dell'apicoltura	39
4	Esperienze nell'organizzazione della protezione del bestiame in Svizzera	39
4.1	Evoluzione dell'organizzazione della protezione del bestiame in Svizzera.....	39
4.1.1	Fase pionieristica (1999-2003)	39
4.1.2	Fase costitutiva (2004-2011)	39
4.1.3	Scissione dell'ambito inerente i cani da protezione del bestiame dalla consulenza in materia di protezione del bestiame (dal 2011 a oggi).....	40
4.1.4	Sfide rappresentate dalla pianificazione territoriale della protezione del bestiame...	41
4.1.5	Conclusioni sulle esperienze nell'organizzazione della protezione del bestiame in Svizzera	41
5	Esperienze relative a misure concrete di protezione del bestiame	42
5.1	Basi per una prevenzione efficace.....	42
5.2	Esperienze nella prevenzione con cani da protezione impiegati per la protezione del bestiame.....	42
5.2.1	Storia e metodo di lavoro del cane da protezione del bestiame.....	42
5.2.2	Requisiti attuali posti a cani da protezione del bestiame	42
5.2.3	Requisiti per l'impiego di cani da protezione del bestiame	43
5.2.4	Efficienza della protezione del bestiame mediante cani da protezione	44
5.3	Esperienze nei conflitti con cani da protezione del bestiame.....	44
5.3.1	Conflitti causati da cani da protezione del bestiame.....	44
5.3.2	Rischi per le persone.....	45
5.3.3	Rischi per i cani da compagnia	45
5.3.4	Rischi causati da cani da protezione del bestiame inselvatichiti	46
5.3.5	Conflitti nell'ambito delle superfici agricole utili durante la stagione invernale	46
5.4	Esperienze nella prevenzione con lama e asini impiegati per la protezione del bestiame	46
5.5	Esperienze nella prevenzione mediante recinzioni.....	47
5.5.1	Efficacia delle recinzioni	47

5.5.2	Recinzioni quale protezione degli apiari contro attacchi di orsi bruni	47
5.6	Esperienze nella prevenzione mediante misure orientate alle aziende agricole.....	47
5.6.1	Prevenzione mediante stabbiatura e stabulazione notturne di animali da reddito	47
5.6.2	Prevenzione mediante sorveglianza e pascoli da rotazione	48
5.7	Esperienze nella protezione del bestiame grosso (vacche madri e cavalli).....	48
5.8	Esperienze nella prevenzione mediante interventi contro singoli esemplari di grandi predatori che provocano danni	48
5.8.1	Lince	48
5.8.2	Lupo	48
5.8.3	Orso bruno	49
5.9	Esperienze nella prevenzione mediante regolazione di popolazioni di grandi predatori protetti.....	49
5.10	Esperienze relative alla gestione del lupo in Francia.....	49
5.11	Conclusioni sulle esperienze relative a misure concrete di protezione del bestiame	50
6	Basi giuridiche relative alla prevenzione e al risarcimento dei danni arrecati da grandi predatori ad animali da reddito	51
6.1	Protezione giuridica dei grandi predatori indigeni.....	51
6.2	Basi giuridiche relative alla prevenzione dei danni causati dalla selvaggina	51
6.2.1	Danni causati dalla selvaggina.....	51
6.2.2	Misure contro singoli esemplari di grandi predatori	52
6.2.3	Regolazioni di effettivi.....	53
6.3	Basi giuridiche relative al risarcimento dei danni causati dalla selvaggina	53
6.3.1	Risarcimento dei danni causati dalla selvaggina secondo il diritto vigente	53
6.3.2	Risarcimento di danni causati da selvaggina secondo il diritto riveduto.....	54
6.4	Misure di prevenzione per la protezione di animali da reddito	54
6.4.1	Basi della protezione del bestiame secondo il diritto vigente	54
6.4.2	Nuove basi nella legge sulla caccia e nella legge sull'agricoltura	55
6.4.3	Adempimento del mandato del Consiglio federale	56
6.4.4	Prevenzione di danni causati dai grandi predatori (art. 10 ^{ter} OCP).....	56
6.4.5	Requisiti posti ai cani da protezione del bestiame (art. 10 ^{quater} OCP).....	58
6.5	Proteggere il bestiame per rafforzare la conservazione delle specie e l'agricoltura	60
7	Chiarimento di altre questioni giuridiche in materia di protezione del bestiame	61
7.1	Aspetti legati alla responsabilità civile, sentieri e diritto di accesso.....	61
7.1.1	Responsabilità del detentore di animali.....	61
7.1.2	Diritto generale di accesso e legislazione sui sentieri.....	63
7.2	Questioni relative alla legislazione sulla protezione degli animali.....	64
7.2.1	Allevamento, commercio, contrassegno e registrazione dei cani da protezione del bestiame	64
7.2.2	Requisiti per l'addestramento e la detenzione di cani da protezione del bestiame...	64
7.2.3	Attestato di competenza e responsabilità del detentore e dell'allevatore di cani	64
7.2.4	Competenze e compiti dell'UFV e dei servizi cantonali	66
7.3	Breve panoramica degli aspetti penali	67
7.3.1	Indicazioni sulle conseguenze penali degli attacchi da parte di cani.....	67
7.3.2	Infrazioni alle legislazioni sulla protezione degli animali, sulle epizootie e sulla caccia	68

7.4	Disposizioni cantonali sul controllo di cani da lavoro.....	68
7.4.1	Margine di competenza dei Cantoni nel diritto in materia di sicurezza.....	68
7.4.2	Margine di competenza dei Cantoni nel diritto in materia di protezione della fauna selvatica	69
7.4.3	Situazione giuridica nel Cantone dei Grigioni	69
7.4.4	Situazione giuridica nel Cantone di Lucerna.....	70
7.4.5	Situazione giuridica nel Canton Vallese.....	70
7.4.6	Situazione giuridica nel Cantone di Berna a titolo di confronto	71
7.4.7	Due esempi di cause giuridiche	71
7.4.8	Riconoscimento delle regolamentazioni cantonali e loro relazione con il diritto federale	72
7.5	Impiego di cani da protezione del bestiame conforme alle normative vigenti	73
8	Scenario futuro della protezione del bestiame in Svizzera.....	74
8.1	Organizzazione futura della protezione del bestiame in Svizzera.....	74
8.1.1	Ripartizione dei compiti tra UFAM e UFAG.....	74
8.1.2	Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.....	75
8.2	Misure promosse dalla Confederazione per la prevenzione di danni causati da grandi predatori.....	75
8.2.1	Misure di protezione del bestiame nella regione d'estivazione.....	75
8.2.2	Misure di prevenzione sulla superficie agricola utile	75
8.2.3	Misure contro grandi predatori che provocano danni.....	76
8.3	Istituzioni e loro compiti nell'ambito della futura protezione del bestiame.....	76
8.3.1	Centri di consulenza regionali per la protezione del bestiame	76
8.3.2	Servizio nazionale specializzato per la protezione del bestiame.....	76
8.3.3	Organizzazione nazionale specializzata in cani da protezione del bestiame	76
8.3.4	Associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera»	77
8.4	Direttive della Confederazione per la futura protezione del bestiame.....	77
8.4.1	Direttiva sulla pianificazione e l'attuazione della protezione del bestiame in Svizzera	77
8.4.2	Direttiva sull'allevamento, l'addestramento, la detenzione e l'impiego di cani da protezione del bestiame in Svizzera	77
9	Scenario futuro del fabbisogno di risorse e del finanziamento della protezione del bestiame in Svizzera	78
9.1	Spese per cani da protezione del bestiame.....	78
9.1.1	Numero di cani da protezione del bestiame necessari nell'ambito della politica agricola 2014-2017	78
9.1.2	Sostegno degli agricoltori (detentori / allevatori)	78
9.1.3	Addestramento di cani da protezione del bestiame (conformità al diritto).....	78
9.2	Spese per l'organizzazione nazionale specializzata in cani da protezione del bestiame	78
9.2.1	Esperti di cani da protezione del bestiame, coordinamento e controllo	78
9.2.2	Informazione e comunicazione sui cani da protezione del bestiame	79
9.3	Spese per il servizio nazionale specializzato per la protezione del bestiame.....	79
9.3.1	Consulenza dei Cantoni in materia di protezione del bestiame.....	79
9.3.2	Gruppo di intervento mobile	79

9.3.3	Sostegno per la pianificazione cantonale del paesaggio in relazione alla protezione del bestiame.....	79
9.3.4	Contributi per ulteriori misure di protezione del bestiame dei Cantoni	79
9.3.5	Sostegno degli apicoltori	79
9.4	Spese complessive dell'UFAM per la protezione del bestiame.....	80
9.4.1	Spese complessive nel 2013.....	80
9.4.2	Spese complessive dal 2014.....	80
9.4.3	Ripartizione dei mezzi finanziari.....	80
10	Figure e tabelle	81
11	Bibliografia.....	89

Rapporto del Consiglio federale

In seguito a diverse mozioni parlamentari in materia di grandi predatori e di protezione del bestiame, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di elaborare un rapporto sulle soluzioni per finanziare a lungo termine le misure di protezione del bestiame e di provvedere al loro fondamento giuridico. Tale rapporto deve altresì affrontare la questione della responsabilità in caso di attacco da parte di cani da protezione del bestiame. La Confederazione deve introdurre un monitoraggio della protezione del bestiame. La nuova regolamentazione in materia di protezione del bestiame favorirà l'agricoltura produttiva basata su animali da reddito, al fine di garantirne il buon funzionamento nonostante la presenza di grandi predatori senza dover imporre restrizioni difficilmente accettabili. Al contempo deve essere consolidato il mandato costituzionale e internazionale relativo alla protezione delle specie di grandi predatori. Il presente rapporto illustra il tema delle misure di protezione del bestiame da diversi punti di vista e presenta i mezzi legali nonché il fabbisogno finanziario della Confederazione al fine di rafforzare la protezione del bestiame.

1 Mandato, procedura e struttura del rapporto

Alla base del presente rapporto vi è la mozione 10.3242 del marzo 2010 sulla protezione del bestiame approvata nel 2011 dalle Camere federali nella forma seguente: «Dato il massiccio aumento del numero di grandi predatori in Svizzera, il Consiglio federale è incaricato di attuare le seguenti richieste: 1) la Confederazione redige un rapporto sulle soluzioni per finanziare a lungo termine le misure di protezione delle greggi e provvede al loro fondamento giuridico. Tale rapporto dovrà altresì affrontare la questione della responsabilità in caso di attacco da parte di cani da protezione. 2) la Confederazione introduce un monitoraggio della protezione delle greggi». Altre mozioni rilevanti concernono la pianificazione della gestione degli alpi (Mo. 09.3814), la prevenzione dei danni causati da grandi predatori (Mo. 10.3008), la revisione dell'articolo 22 della Convenzione di Berna e la gestione dei grandi predatori (Mo. 10.3264).

2 Evoluzione dei grandi predatori indigeni e dei danni da essi causati

Questo capitolo tratta soprattutto l'**origine dell'esigenza di proteggere il bestiame in Svizzera** quale base per il sostegno da parte della Confederazione. In questo contesto assumono un ruolo centrale la probabilità di comparsa delle diverse specie di grandi predatori, il bilancio dei danni da essi causati nonché la vulnerabilità dei diversi animali da reddito.

Poiché il ritorno dei grandi predatori colpisce in particolar modo l'agricoltura, l'evoluzione di queste specie va analizzata in relazione alla superficie utilizzata a scopo agricolo. In Svizzera la superficie agricola utile (SAU) è suddivisa in due regioni composte da diverse zone: 1) la regione di montagna con quattro zone di montagna e 2) la regione di pianura con una zona collinare e una zona di pianura (fig. 1). La regione d'estivazione si trova al di fuori della superficie agricola utile.

Presenza ed evoluzione dei grandi predatori in Svizzera: tutte le specie indigene di grandi predatori (lupo, lince, orso bruno) sono scomparse dal territorio svizzero nel corso del XIX secolo a causa di un'eradicazione sistematica. Posti sotto protezione in Europa nel corso degli ultimi cinquant'anni, questi animali si stanno nuovamente diffondendo e popolano in misura crescente la Svizzera. Il primo animale ricomparso in Svizzera è stata la lince (dal 1971), seguita dal lupo (dal 1995), dall'orso bruno (dal 2005) e infine dallo sciacallo dorato (dal 2011). Oggi in Svizzera la popolazione di linci conta circa 160 esemplari autonomi, il lupo è rappresentato da una popolazione di circa 20 esemplari, singoli esemplari di orso bruno giungono quasi ogni anno in Svizzera (Cantone dei Grigioni) e lo sciacallo dorato è stato avvistato soltanto una volta.

Lince: nel caso della lince si prevede una diffusione in quasi tutte le regioni boschive del Giura, delle Alpi e delle Prealpi (cfr. fig. 2).

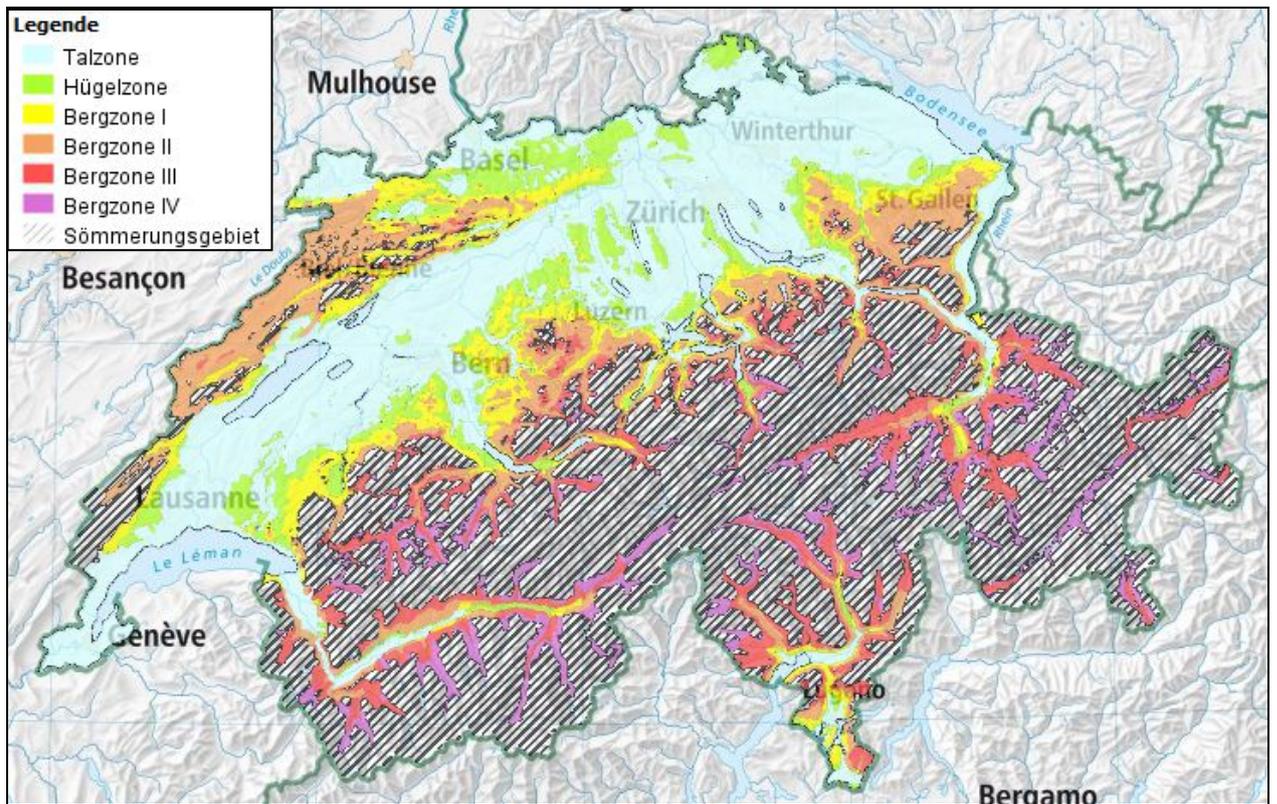


Fig. 1: suddivisione della superficie agricola utile (SAU) della Svizzera regione di pianura (zona di pianura e zona collinare), regione di montagna (zone di montagna I-IV) e regione d'estivazione.

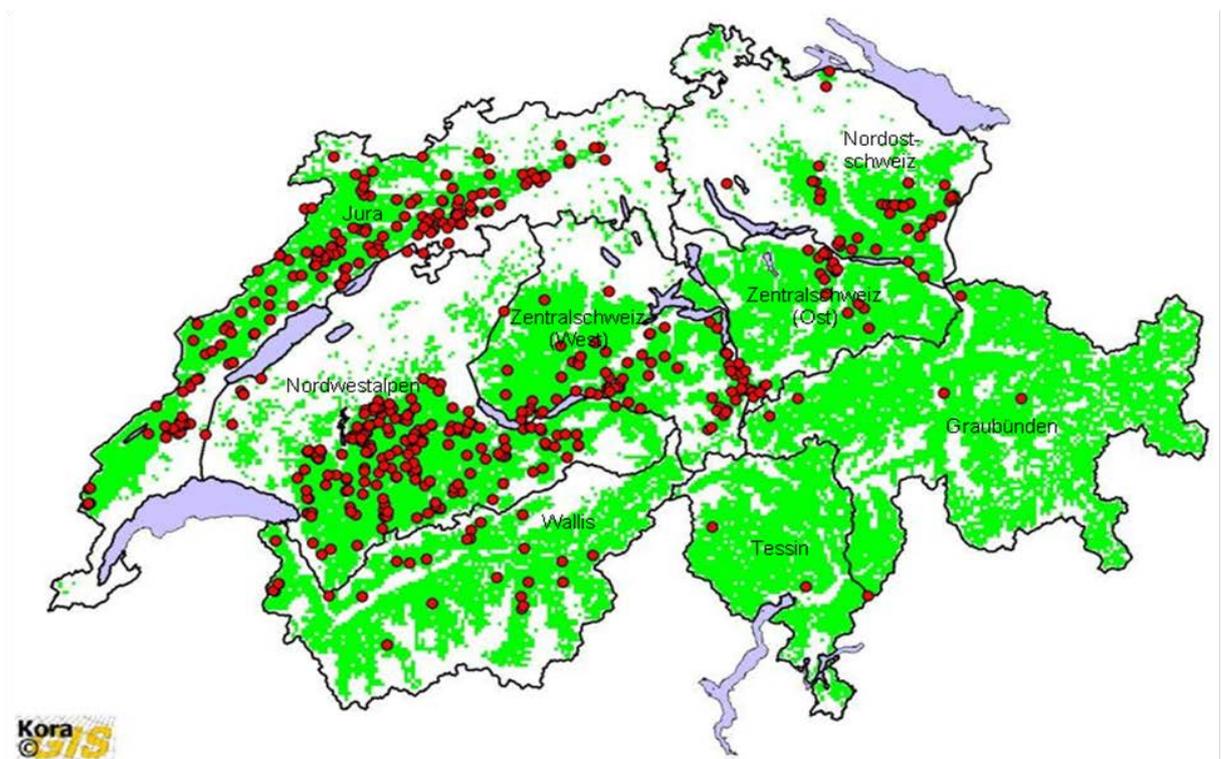


Fig. 2: habitat della lince in Svizzera. La superficie verde indica l'habitat sostanzialmente adatto alla lince, mentre i punti rossi rappresentano gli avvistamenti effettivi. La presenza della lince sulla superficie bianca è piuttosto improbabile. L'habitat adatto alla lince corrisponde alla regione d'estivazione e alla regione di montagna (fig. 1).

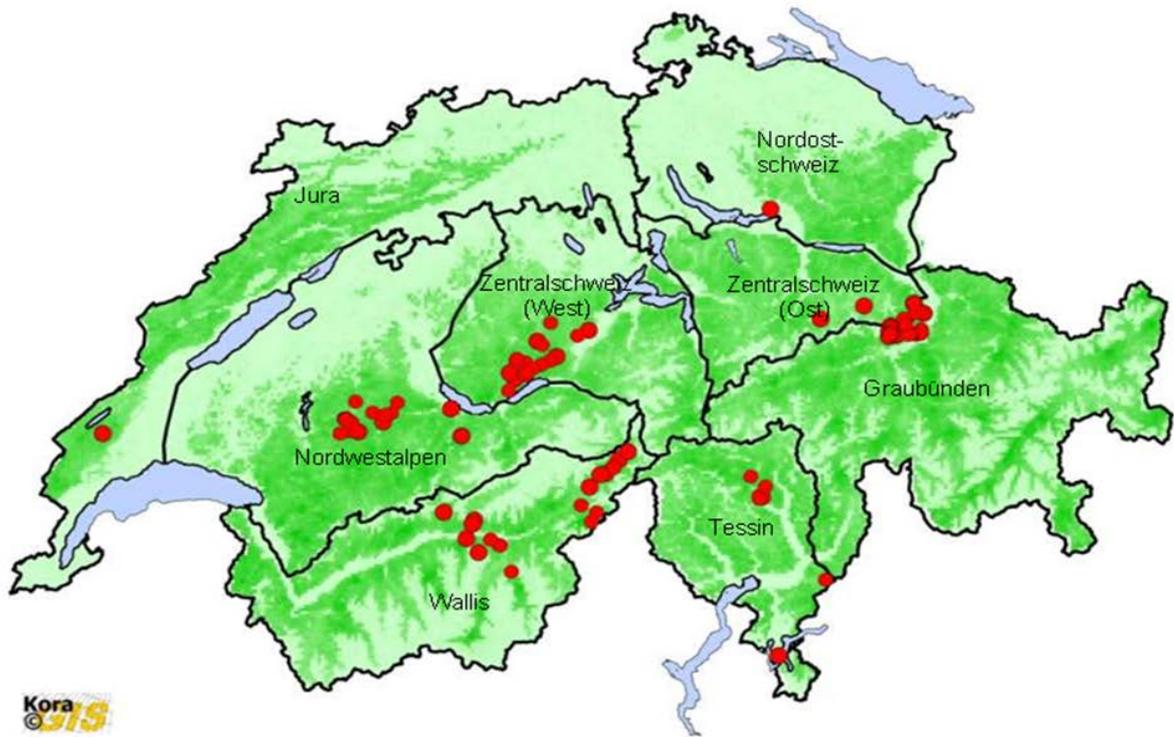


Fig. 3: habitat del lupo in Svizzera. La superficie verde scuro indica l'habitat sostanzialmente adatto al lupo, mentre i punti rossi rappresentano gli avvistamenti effettivi. La presenza del lupo sulla superficie verde chiaro è meno improbabile. L'habitat adatto al lupo corrisponde alla regione d'estivazione e alla regione di montagna (fig. 1).

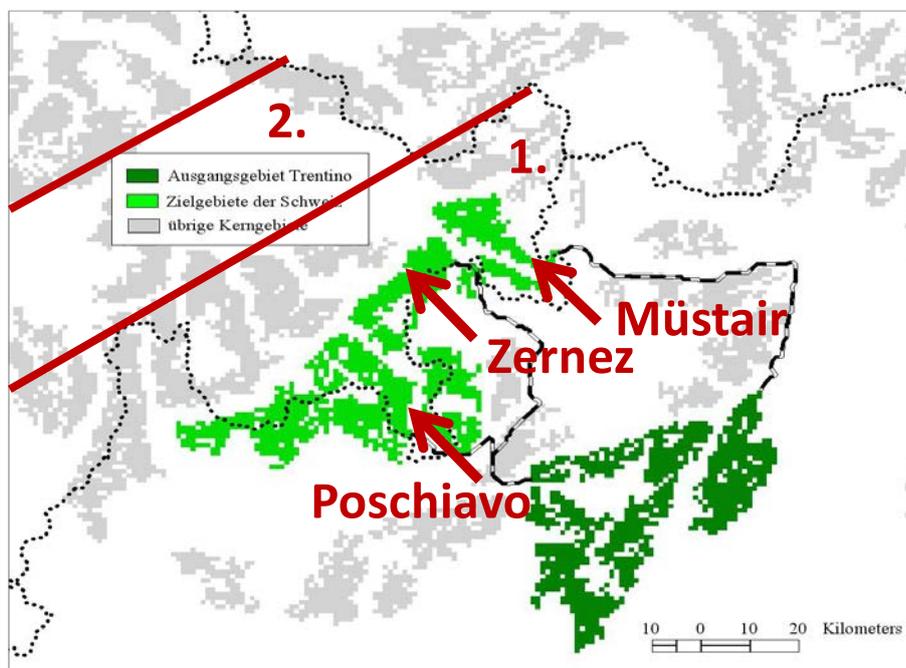


Fig. 4: presenza dell'orso bruno in Svizzera. La carta mostra le possibili rotte di migrazione (freccie rosse) e le possibili fasi della migrazione (linee rosse 1 e 2) dell'orso bruno nel Cantone dei Grigioni e nel Canton Ticino.

Lupo: siccome i lupi si spostano velocemente in ampi territori, si prevede una comparsa pressoché estesa dell'animale nelle Alpi e nelle Prealpi (probabilmente presto anche nel Giura). Questo vale in particolare anche per la regione d'estivazione (cfr. fig. 3).

Orso bruno: si presuppone che per il momento l'orso bruno si presenterà soltanto nella regione centro-orientale del Cantone dei Grigioni e nel nord-est del Canton Ticino (cfr. fig. 4).

Sciacallo dorato: nel caso dello sciacallo dorato è possibile la comparsa di singoli esemplari erratici.

Bilancio dei danni causati dai grandi predatori ed esigenza di protezione del bestiame: in quanto carnivori, linci e lupi si nutrono soprattutto di animali, mentre gli orsi bruni sono onnivori. Le esperienze degli ultimi anni relative ai danni causati in Svizzera dalle diverse specie di grandi predatori portano al seguente scenario.

Le **linci** si nutrono quasi esclusivamente di animali selvatici (soprattutto caprioli e camosci). Sporadicamente, tuttavia, attaccano anche animali da reddito minuti, quali pecore, capre, cervidi da allevamento (p. es. daini), alpaca e volatili, ma non attaccano mai grossi animali da reddito quali i bovini. In generale durante un attacco la lince sbrana un solo animale da reddito. In rari casi singole linci si «specializzano» negli animali da reddito e li predano sistematicamente. Dal 2005 il numero di animali da reddito (per lo più pecore) sbranati dalla lince si è stabilizzato in media a meno di 36 esemplari l'anno. Negli ultimi anni la lince ha causato circa il 17 per cento dei danni arrecati in Svizzera agli animali da reddito. Di conseguenza, diventa un problema per gli allevatori solo in caso di «specializzazioni» locali. Nel caso della lince, dunque, l'esigenza di misure di protezione del bestiame è bassa.

Anche i **lupi** si nutrono principalmente di ungulati (cervi, cinghiali, caprioli, camosci). Tuttavia prediligono in generale gli animali deboli, malati, giovani e vecchi. A causa di questa predilezione per gli animali più facili da cacciare, i lupi approfittano di ogni occasione per predare anche gli animali da reddito indifesi. Gli animali più a rischio sono pecore e capre. Poiché le pecore non manifestano un comportamento difensivo, o lo manifestano di rado, e di norma si uniscono in gruppi, il lupo può attaccare un gregge indifeso e predare numerosi animali in una volta sola. I lupi attaccano solo di rado grandi animali da reddito quali bovini, cavalli o asini. Dal 2005 il numero di predazioni attuate di lupi è pari a circa 160 animali da reddito (per lo più pecore) l'anno. Negli ultimi anni il lupo ha causato circa il 74 per cento dei danni arrecati ad animali da reddito in Svizzera. Nei luoghi in cui è presente, il lupo può rivelarsi un grande problema per gli allevatori di bestiame minuto (pecore, capre). Pertanto l'esigenza di protezione del bestiame è elevata e prioritaria.

Gli **orsi bruni** si nutrono principalmente di piante (bacche, frutta, radici, erba) ma anche di insetti e carogne. L'orso bruno attacca gli animali soprattutto quando questi ultimi sono facilmente accessibili. Gli animali maggiormente a rischio sono pecore e capre. A causa della sua notevole forza, l'orso bruno può uccidere anche animali più grandi quali bovini, cavalli e asini. Dal 2005, ogni anno l'orso bruno attacca in media circa 19 animali da reddito (per lo più pecore). A causa della sua predilezione per il miele e le larve delle api, saccheggia anche gli alveari. L'orso bruno sfrutta volentieri le fonti alimentari antropiche (pattumiere ecc.) e può anche fare irruzione in capanne alla ricerca di cibo. Negli ultimi anni l'orso bruno ha causato circa il 9 per cento dei danni arrecati ad animali da reddito in Svizzera. Nei luoghi in cui è presente, l'orso bruno costituisce un grande problema per gli allevatori di bestiame minuto (pecore, capre) e per gli apicoltori. Il fabbisogno di protezione del bestiame in queste regioni è quindi elevato. Nel caso dell'orso bruno, anche la gestione dei rifiuti (protezione delle fonti alimentari antropiche) rappresenta una sfida notevole.

Sebbene siano un po' più minuti, gli **sciacalli dorati** assomigliano molto al lupo e causano agli animali da reddito (perlopiù pecore) danni potenzialmente paragonabili a quelli causati dai lupi. In Svizzera mancano ancora esperienze concrete in merito allo sciacallo dorato. Dato che è molto difficile distinguere lo sciacallo dal lupo, i danni causati dagli sciacalli dorati verranno gestiti in modo analogo a quelli causati dai lupi.

3 Effettivo di animali da reddito e loro detenzione ed estivazione in Svizzera

Dal 2000, l'effettivo di animali da reddito in Svizzera è pressoché stabile e attualmente comprende circa 424 000 pecore, 86 200 capre e 1 577 400 capi di bovini. Il 57 per cento delle pecore (ca. 241 200 animali), il 74 per cento delle capre (ca. 64 000 animali) e il 42 per cento dei bovini (ca.

658 000 animali) è allevato nella regione di montagna (zone di montagna I-IV). Durante i tre mesi del periodo di estivazione, in tutta la Svizzera viene estivato il 55 per cento delle pecore (ca. 233 200 animali), il 42 per cento delle capre (circa 36 600 animali) e il 30 per cento dei bovini (ca. 468 600). Attualmente l'effettivo degli animali estivati è stabile e grazie agli incentivi derivati dalla politica agricola 2014-2017 (contributi d'alpeggio e d'estivazione) continuerà a rimanere tale. La maggior parte delle aziende manda al pascolo piccole greggi di pecore e capre (meno di 100 animali), ma vi sono anche greggi di pecore di dimensioni maggiori (oltre 1000 animali).

Minacce per gli animali da reddito: dall'esperienza in Svizzera si evince che la maggior parte dei danni arrecati ad animali da reddito interessa pecore (91 %). I danni che coinvolgono capre sono pari al 7 per cento mentre quelli arrecati ad altri animali da reddito quali bovini, equidi, camelidi del nuovo mondo (alpaca ecc.) nonché alveari sono pari a meno dell'1 per cento. Nel complesso occorre sottolineare che i grandi predatori uccidono circa lo 0,1 per cento dell'effettivo totale di pecore estivate (in media 196 pecore). I decessi naturali (fulmini, cadute, malattie ecc.) che si verificano durante il periodo d'estivazione coinvolgono circa 4000 pecore l'anno. Rispetto ai decessi naturali, la quota delle predazioni compiute da grandi predatori è pari al 5 per cento l'anno. Va tuttavia sottolineato che la presenza di grandi predatori può avere ripercussioni considerevoli a livello locale, in quanto il numero di pecore predate per azienda può aumentare rapidamente. Ciò conferma l'importanza delle misure di protezione del bestiame.

Ripartizione territoriale dei danni arrecati ad animali da reddito: l'esperienza in Svizzera dimostra che la maggior parte dei danni arrecati dal lupo ad animali da reddito si verifica nella regione d'estivazione (84 %) e nelle regioni ripide delle zone di montagna III (6 %) e IV (7 %). In altre parole, finora nel caso degli attacchi da parte di lupi, l'84 per cento dei danni indennizzati sono avvenuti nella regione d'estivazione, il 7 per cento nella zona di montagna IV e il 6 per cento nella zona di montagna III. I danni accertati nella zona di montagna II rappresentano circa il 2 per cento. Di conseguenza, risulta chiaro che le altre zone agricole (zona di montagna I nonché zona collinare e zona di pianura) non sono praticamente toccate da predazioni da parte di grandi predatori.

Conclusione: dall'analisi dei danni causati da grandi predatori in Svizzera risulta la seguente esigenza di protezione:

- protezione di pecore e capre estivate nella regione d'estivazione (e nelle zone di montagna III e IV);
- protezione dagli attacchi dei lupi (e, a livello regionale, anche da quelli degli orsi bruni);
- in casi specifici, a livello regionale assumono una certa rilevanza anche la gestione dei rifiuti organici e la protezione degli alveari dagli orsi bruni.

4 Esperienze nell'organizzazione della protezione del bestiame in Svizzera

L'**organizzazione della protezione del bestiame in Svizzera** si è sviluppata come segue: a seguito della prima ricomparsa dei lupi nel 1995, il programma KORA è stato incaricato nel 1997 dall'allora UFAP di valutare possibili misure di prevenzione in relazione al ritorno del lupo. A tal fine è stato possibile ricorrere all'esperienza maturata nell'ambito della prevenzione dei danni causati dalle linci. In questa fase pionieristica (1999-2003) le misure adottate si sono basate su tentativi ed errori nonché sulle conoscenze accumulate nelle regioni limitrofe di Francia e Italia. Oltre all'importazione dei primi cani da protezione del bestiame sono state valutate anche misure dissuasive alternative. In quel periodo la protezione del bestiame funzionava in modo indipendente dalle organizzazioni esistenti, che offrivano consulenza in ambito agricolo, ed era strettamente correlata alla protezione dei grandi predatori. Sono dunque emersi problemi sempre maggiori in relazione all'accettazione della protezione dei grandi predatori da parte degli allevatori di animali da reddito. Al fine di migliorare tale accettazione, nel 2004 l'UFAP ha incaricato l'allora SRVA (Service Romand de Vulgarisation Agricole, oggi AGRIDEA) di coordinare le misure di prevenzione a livello nazionale. L'incarico consisteva nella creazione di un allevamento di cani da protezione del bestiame orientato alla pratica e di un gruppo di intervento mobile con detti cani per la regione d'estivazione, come pure nella consulenza nei Cantoni in materia di protezione del bestiame. Non si è tuttavia giunti a una posizione consolidata sul modo in cui i cani da protezione dovrebbero essere allevati e addestrati. Grazie al ruolo centrale di AGRIDEA in ambito agricolo, la protezione del bestiame è stata integrata sempre più nelle organizzazioni cantonali che offrono consulenza in

ambito agricolo. I progressi non sono tuttavia stati uniformi. A causa di questioni non chiarite relative alla responsabilità, sono stati istituiti dei centri di competenza regionali.

Rapidamente ci si è resi conto che il coinvolgimento degli uffici cantonali veterinari, dell'agricoltura e della caccia è essenziale per l'organizzazione della protezione del bestiame. Anche le evoluzioni in ambito politico e legislativo confermano questa tesi: nel 2008 è stata riveduta l'ordinanza sulla protezione degli animali e completata con importanti disposizioni sulla detenzione di cani. Due anni più tardi il Parlamento federale ha rinunciato a emanare una legge nazionale sui cani. Diversi Cantoni e Comuni hanno dunque **inasprito** le loro **leggi e ordinanze sui cani**. Sempre più spesso i cani devono essere condotti in modo controllato nei luoghi pubblici e non devono mettere in pericolo terze persone o altri cani. Per quanto concerne le qualifiche dei detentori di cani, vi è stato un inasprimento dei requisiti.

Il fatto che il cane da protezione del bestiame lavori autonomamente e non sotto il controllo diretto del suo detentore non è più conforme agli attuali e più severi requisiti concernenti la detenzione dei cani. Inoltre, ciò causa problemi a livello sia legale che pratico. Le sfide nell'ambito dell'allevamento, dell'addestramento, della detenzione e dell'impiego di cani da protezione, come pure le questioni irrisolte relative all'attestato di competenza obbligatorio per i detentori di cani, sono diventate più urgenti. A queste si aggiunge la mozione «Sostegno della Confederazione alla protezione delle greggi contro i grandi predatori» menzionata in precedenza. Secondo l'UFAM, è ormai necessario scindere le questioni relative ai cani da protezione del bestiame (p. es. allevamento, addestramento, controllo) dalla consulenza in materia di protezione del bestiame orientata alle aziende agricole. In questo contesto e a tale scopo l'UFAM ha avviato e promosso la costituzione dell'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera» (CPG-CH), che dall'ottobre 2011 si occupa esclusivamente delle questioni e delle sfide in relazione ai cani da protezione del bestiame quali cani da lavoro. L'obiettivo principale stabilito dalla Confederazione è che l'impiego di questi cani sia conforme alle normative vigenti, efficiente e possibilmente privo di conflitti. Questa associazione, organizzata democraticamente, può comunque trovarsi in un conflitto di interessi nell'adempimento dei propri attuali compiti statutari. Da un lato deve attuare e rappresentare, nell'interesse della nazione, la conformità al diritto necessaria per l'impiego dei cani da protezione del bestiame, mentre dall'altro deve rappresentare gli interessi dei singoli membri. Per questo motivo i «compiti superiori» (come p. es. lo svolgimento di corsi con attestato di competenza o il controllo dell'ottemperanza alle direttive federali) sono affidati a un'organizzazione indipendente.

Nel 2000 l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) ha emanato una nuova ordinanza sui contributi d'estivazione al fine di promuovere l'estivazione e migliorare la qualità della gestione sostenibile degli alpeggi. Per l'alpeggio degli ovini si sono distinti tre sistemi di pascolo: sorveglianza permanente (conduzione del bestiame effettuata da un pastore), pascoli da rotazione (pascoli in parchi cintati a ritmo bisettimanale) e altri pascoli (pascolo libero / pascolo permanente). Il rafforzamento del controllo delle greggi ha portato a un miglioramento delle condizioni quadro per l'introduzione della protezione del bestiame nella regione d'estivazione. La pianificazione degli alpeggi per ovini, che deve essere accompagnata da un'analisi dettagliata degli alpeggi stessi, è progredita in modo eterogeneo nei vari Cantoni e, in molti di essi, non è ancora stata portata a termine. In molti casi, dunque, mancano le basi necessarie per un'implementazione efficiente della protezione del bestiame. In alcuni Cantoni la pianificazione degli alpeggi per ovini è attualmente in fase di elaborazione. Inoltre è necessario preparare in modo accurato anche l'impiego dei cani da protezione. In particolare occorre chiarire i presupposti relativi alle aziende e all'economia alpestre sul luogo d'impiego dei cani nonché le condizioni quadro relative alla detenzione dei cani e al turismo. Infine, la gestione della domanda e dell'offerta di cani da protezione del bestiame si prospetta difficoltosa. Se il processo di pianificazione tra l'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera» e AGRIDEA funziona bene, finora i guardacaccia, l'amministrazione della caccia e i servizi veterinari sono stati integrati in misura diversa nel processo di consulenza instaurato dai Cantoni.

Conclusioni: dall'analisi dell'organizzazione della protezione del bestiame in Svizzera risulta che:

- le esperienze maturate dal 1999 nell'ambito delle misure di prevenzione (fase pionieristica e costitutiva) forniscono basi solide per l'ulteriore sviluppo futuro della protezione del bestiame;
- la separazione dell'ambito specialistico inerente i cani da protezione del bestiame e la consulenza in materia di protezione del bestiame contribuisce a un'attuazione efficiente delle misure di protezione del bestiame;
- la pianificazione territoriale della protezione del bestiame nella regione d'estivazione è un presupposto per l'attuazione delle misure di protezione del bestiame.

5 Esperienze relative a misure concrete di protezione del bestiame

Per natura i grandi predatori si nutrono di animali selvatici e solo di rado attaccano animali da reddito. Un numero sufficiente di animali selvatici sani, in particolare di selvaggina biungulata, può quindi contribuire positivamente all'efficacia delle misure di prevenzione, poiché in tal modo i grandi predatori evitano di infastidire e disturbare gli animali da reddito.

Esperienze con i cani da protezione del bestiame: fin dall'addomesticamento degli animali da reddito, avvenuto circa 100 000 anni fa, i cani sono stati impiegati per sorvegliare e proteggere gli animali da reddito in presenza di grandi predatori. Questi cani sono denominati cani da protezione del bestiame. Di norma si tratta di cani robusti e di grandi dimensioni che lavorano autonomamente. A tale scopo oggi in Svizzera vengono impiegati sia il maremmano abruzzese sia il cane da montagna dei Pirenei. I cani da protezione del bestiame hanno la capacità di instaurare un legame non solo con le persone, bensì anche con animali appartenenti ad altre specie. Grazie alla socializzazione essi apprendono a respingere le cose a loro estranee; in altre parole, reagiscono a ciò che è estraneo sondando il terreno, abbaiando ed eventualmente assumendo un comportamento difensivo. Il comportamento difensivo dei cani da protezione del bestiame si basa quindi su un'elevata competenza sociale e non su un'aggressività accresciuta. Di conseguenza, il comportamento del cane da protezione viene sviluppato in base allo scopo del suo impiego, ovvero la difesa del bestiame dai predatori. In altre parole, lo sviluppo del comportamento del cane non avviene mediante un addestramento mirato bensì in modo istintivo, sempre che provenga da una linea da lavoro e che le condizioni d'allevamento siano buone. Da ciò risulta il cosiddetto lavoro autonomo secondo cui il cane da protezione protegge il proprio bestiame di propria volontà. Questa caratteristica lo distingue da altri cani da guardia. Nel caso di questi ultimi, infatti, il comportamento viene esercitato in modo mirato per lo scopo dell'impiego, l'inibizione del morso viene costruita coscientemente e nell'addestramento si mira alla prontezza.

Mentre un tempo in Svizzera i cani da protezione venivano allevati per quanto possibile senza instaurare legami con le persone, l'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera» applica un'altra strategia: instaurare un legame stabile e sicuro con il detentore al fine di ottenere cani da protezione dall'istinto sicuro, dal carattere forte e differenziato, che abbiano un legame di fiducia con il bestiame, siano socievoli con le persone e assumano un comportamento protettivo nei confronti del bestiame. Questa strategia consente di aumentare le prestazioni, ma anche di ridurre al minimo il rischio di incidenti che coinvolgono le persone. Il comportamento dei cani viene sorvegliato mediante un monitoraggio costante. Per ogni singolo cane vengono registrate e considerate le seguenti informazioni: discendenza, addestramento, luoghi di impiego, predazioni ai danni del rispettivo gregge o mandria e incidenti dovuti a morsicature. I cani da protezione del bestiame selezionati devono essere allevati e addestrati solo da allevatori che hanno frequentato una formazione di base e una formazione continua sotto la sorveglianza dall'UFAM.

Per un impiego efficiente dei cani da protezione del bestiame, oltre all'idoneità dei cani impiegati e all'impegno e alla comprensione dei relativi detentori, sono determinanti la gestione del pascolo e la compattezza territoriale degli animali da reddito. Più sfavorevoli sono le condizioni naturali (p. es. topografia), maggiore importanza assume la compattezza del gregge o della mandria da proteggere. In linea di principio, le greggi o mandrie più grandi sono meno compatte (più sparse) di quelle piccole e, di conseguenza, sono anche più difficili da mantenere raggruppate. Il sistema di pascolo scelto influisce sull'impiego dei cani da protezione del bestiame. In caso di greggi o mandrie di grandi dimensioni, spesso la compattezza necessaria può essere raggiunta solo mediante recinti, una sorveglianza con cani o una combinazione di queste due misure. In questo caso, tuttavia, l'economicità (assunzione di pastori) e la praticabilità (p. es. recinti in zone sassose e ripide) pongono dei limiti. Considerata la loro indole sociale, i cani da protezione del bestiame non dovrebbero essere impiegati da soli. In caso di greggi o mandrie composte da meno di 200 animali da reddito è consigliabile impiegare almeno due cani; per ogni 200 animali supplementari deve essere impiegato un cane in più. Nel caso di greggi o mandrie di dimensioni molto ridotte (meno di 50 animali) è opportuno esaminare in termini economici l'opportunità di impiego di cani da protezione. Per la pianificazione dell'impiego occorre tenere presente anche l'utilizzo turistico. Le greggi o le mandrie di animali da reddito (e quindi anche i cani da protezione del bestiame) dovrebbero essere tenute lontane dai sentieri molto battuti. Qualora ciò non fosse possibile, si sconsiglia di impiegare i cani da protezione del bestiame, per lo meno durante il periodo di ferie. A questo proposito è assolutamente necessario concordarsi con i guardacaccia e i responsabili dei sentieri. Soltanto tra qualche anno si saprà come l'impiego di cani da protezione può essere adeguato alla diversità delle condizioni topografiche e alla frequentazione turistica, e come le pratiche di valutazione dell'impiego di cani da protezione si sviluppano nei vari Cantoni. In queste zone, la pianifica-

zione cantonale degli alpeggi per pecore può contribuire a migliorare la situazione. Al termine della Politica agricola 2014-2017, potrebbe rivelarsi utile un'analisi a tale riguardo.

È lecito chiedersi se i cani da protezione del bestiame allevati, addestrati e impiegati in Svizzera portino realmente a risultati positivi. A favore di ciò parla l'esperienza in relazione a singoli lupi comparsi in diverse regioni (p. es. Leventina, Surselva e Gantrisch-Schwarzsee), che ha dimostrato che la protezione del bestiame mediante cani da protezione è efficace e che le predazioni ai danni di animali da reddito sono diminuite. La perdita di animali in greggi e mandrie protette è sostanzialmente minore rispetto a quella in greggi o mandrie incustodite: nel 2011 il 93 per cento (299) dei 323 animali da reddito uccisi da grandi predatori è stato attaccato in greggi o mandrie incustodite. Inoltre, un'analisi dell'efficienza scientifica svolta su incarico dell'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera» nelle Prealpi nordoccidentali dimostra che l'impiego di cani da protezione del bestiame riduce notevolmente la probabilità di attacchi da parte dei lupi. Resta il fatto che con l'aumento del numero dei lupi o dei branchi cresce l'esigenza di proteggere in modo efficiente il bestiame.

I cani da protezione del bestiame causano però anche **conflitti**. Il potenziale di conflitto principale consiste nel loro incontro con persone e cani da compagnia nel caso in cui i cani da protezione stiano sorvegliando un gregge o una mandria. Tra il 2003 e il 2011, AGRIDEA è venuta a conoscenza in media di circa sei casi l'anno di morsicatura da parte di cani da protezione del bestiame. Un rilevamento sistematico effettuato dall'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera» su incarico della Confederazione e relativa al biennio 2011/2012 ha fornito come risultato complessivo 24 casi di morsicatura. In 14 di questi erano coinvolte persone, in otto cani da compagnia e negli ultimi due casi animali da reddito estranei (capre o vitelli). Fortunatamente, in nessuno dei casi che hanno coinvolto persone sono state rilevate ferite gravi. I casi di morsicatura sono stati classificati sei volte come lievi e otto volte come medio-gravi. I motivi possibili all'origine di **casi di morsicatura a persone da parte di cani da protezione** sono i seguenti: 1) reazione esagerata del cane, 2) gestione inadeguata del pascolo da parte del gestore e/o 3) comportamento scorretto delle persone coinvolte. Il cane da protezione del bestiame ha una reazione esagerata principalmente se non è stato socializzato a sufficienza oppure se è timoroso o insicuro. Questo problema va affrontato mediante l'ottimizzazione dell'allevamento, dell'addestramento e del comportamento dei cani nonché con il controllo della dinamica dei branchi in presenza di più cani. Ai gestori spetta un ruolo importante al fine di evitare questi conflitti. Essi devono infatti elaborare una valutazione del rischio per i loro pascoli e, in caso di elevato potenziale di conflitto, adottare le misure necessarie per ridurre i rischi (p. es. isolare i sentieri mediante recinti o eventualmente richiedere deviazioni di sentieri ecc.). In particolare per il periodo d'estivazione, i pastori devono essere ben preparati alla presenza di cani da protezione del bestiame. Un pastore che non conosce a sufficienza questi cani difficilmente potrà impiegarli in modo adeguato. La guida «Cani da protezione delle greggi nelle zone di pascolo» e le direttive che verranno emanate dall'UFAM costituiranno un ausilio indispensabile per i detentori, che potranno così impiegare i cani conformemente al diritto vigente adempiendo quindi all'obbligo di diligenza.

Il rischio di incidenti tra cani da protezione del bestiame e cani da compagnia di terze persone non va trascurato. Se cani estranei si avvicinano troppo al gregge o alla mandria, i cani da protezione li respingono come se fossero grandi predatori selvatici. Se un cane estraneo non rispetta il segnale di difesa del cane da protezione e si avvicina ulteriormente agli animali da reddito, è possibile che si giunga a un conflitto e a morsicature. Questo rischio elevato non può essere eliminato senza che il cane perda il suo istinto di difesa in presenza di grandi predatori. L'analisi dei casi di morsicatura che coinvolgono cani da protezione del bestiame e cani da compagnia dimostra che tali casi possono avere esiti piuttosto gravi: i casi di morsicatura ai danni di animali da compagnia sono stati classificati due volte come lievi, quattro volte come medio-gravi e due volte come gravi. Per evitare questi conflitti è bene da un lato che i detentori di cani si informino in modo mirato al fine di comprendere meglio il comportamento dei cani da protezione del bestiame e il comportamento da assumere in loro presenza. D'altro canto, occorre segnalare ancora meglio le zone d'impiego dei cani da protezione del bestiame e i percorsi alternativi (sia in loco, sia in Internet). Nelle zone molto frequentate dai turisti occorre prendere in considerazione la rinuncia all'impiego di cani da protezione. Questi ultimi assumono un comportamento difensivo anche quando ad avvicinarsi troppo al gregge o alla mandria sono animali selvatici (p. es. camosci). I cani cercano di allontanare anche questi animali. Questo comportamento non va confuso con il cosiddetto istinto di caccia, secondo il quale un cane insegue e caccia animali selvatici. L'istinto di caccia dei cani da protezione del bestiame può essere corretto mediante un'alimentazione adeguata, controlli regolari e l'osservazione dello sviluppo del carattere degli animali. Nei pressi delle zone abitate, invece, i latrati dei cani possono causare carichi fonici che possono essere ridotti con

l'adozione di misure appropriate (p. es. stabulazione degli animali da reddito e dei cani durante la notte).

Esperienze con altri animali da protezione del bestiame: dalla fine degli anni Novanta, per la protezione del bestiame minuto sono stati impiegati sporadicamente anche lama e asini. Anche questi animali sono in grado di fornire una certa protezione contro linci, volpi e cani randagi. Finora, tuttavia, non è stato possibile dimostrare che lama e asini siano in grado di respingere attacchi diretti da parte di lupi e orsi. Inoltre, per la funzione di guardia sarebbe più conveniente la detenzione di singoli animali; ciò contraddice tuttavia le prescrizioni legislative in materia di protezione degli animali.

Recinzioni: l'importanza delle recinzioni varia a seconda della zona agricola. Se nelle superfici agricole utili gli animali da reddito vengono di norma condotti con recinzioni che delimitano uno spazio piuttosto piccolo, i pascoli nella regione d'estivazione presentano spesso una superficie più estesa e scarsa visibilità. Pertanto, per la conduzione di animali da reddito (p. es. sorveglianza), le recinzioni costituiscono soltanto una soluzione parziale. Sebbene servano in primo luogo per la gestione dei pascoli, le recinzioni possono anche contribuire a proteggere il bestiame dagli attacchi di grandi predatori. Questo vale soltanto per le recinzioni elettrificate che vengono appositamente installate e sottoposte a manutenzione. Sulla base dell'importanza delle recinzioni nella superficie agricola utile si può supporre che in caso di presenza elevata di grandi predatori queste vengano già installate o tutt'al più rafforzate a scopo difensivo. Nella regione d'estivazione, invece, l'installazione di recinzioni per la protezione contro i grandi predatori è per lo più impossibile e inopportuna (l'unica eccezione, in singoli casi, è rappresentata dalla stabulazione notturna). In questi casi il provvedimento difensivo più efficiente è costituito dall'impiego di cani da protezione. Le recinzioni elettriche servono anche a proteggere in modo efficace gli alveari dalle predazioni degli orsi. Attualmente nel Cantone dei Grigioni sono poste sotto protezione circa 120 alveari.

Altre misure orientate alle aziende agricole: sulla superficie agricola utile si può ricorrere anche ad altre misure aziendali al fine di proteggere gli animali da reddito dai grandi predatori. Tra queste figurano per esempio la stabulazione notturna degli animali da reddito o l'impedimento dei parti sul pascolo. In singoli casi, nella regione d'estivazione può quindi rivelarsi utile la stabulazione notturna. Tuttavia, questa pratica si rivela spesso dispendiosa e svantaggiosa sul piano economico.

Interventi in caso di specie protette: vanno infine menzionate anche le esperienze di prevenzione contro singoli esemplari di grandi predatori che provocano danni. Dal 1997 sono state concesse 14 autorizzazioni all'abbattimento di linci. In relazione alla linca, l'eliminazione di singoli individui «specializzati» in animali da reddito ha permesso di attenuare il bilancio dei danni. Per quanto concerne il lupo, dal 2000 sono state concesse complessivamente 13 autorizzazioni all'abbattimento (otto abbattimenti sono già stati effettuati). Nel caso del lupo non esistono esemplari «specializzati» in animali da reddito: i lupi colgono ogni occasione per attaccare animali da reddito incustoditi. Per questo motivo, a medio termine l'abbattimento di lupi non rappresenta una misura di prevenzione efficace. Inoltre, questi abbattimenti rallentano l'elaborazione di misure di protezione sostenibili, poiché se la pressione dei predatori diminuisce la disponibilità ad adottare misure di protezione del bestiame si riduce rapidamente. Nel caso dell'orso bruno, l'abbattimento di singoli esemplari è opportuno per ridurre il rischio derivante dagli esemplari abituati alle persone. Questo spiega per esempio l'abbattimento dei due orsi pericolosi JJ3 e M13.

Finora non sono state disposte regolazioni di popolazioni di predatori. Le premesse per tale regolazione (prova della presenza di una popolazione numerosa, ampia diffusione e gravi danni) sarebbero attualmente soddisfatte soltanto a livello regionale nel caso della linca, poiché in Svizzera non si è ancora formata alcuna popolazione effettiva di lupi.

Conclusione: le esperienze relative alle misure di protezione del bestiame in Svizzera e negli Stati limitrofi mostrano chiaramente che:

- nella regione d'estivazione i cani da protezione del bestiame proteggono in modo efficace gli animali da reddito (pecore e capre) dai danni causati da grandi predatori. L'impiego di cani da protezione nel caso di greggi di pecore e capre di dimensione ridotte (meno di 50 animali) deve essere esaminato in termini economici;
- per evitare conflitti con i cani da protezione del bestiame sono necessarie un'accurata pianificazione territoriale e l'organizzazione delle aziende agricole sia da parte dei gestori che delle autorità;
- nella SAU la protezione necessaria può essere realizzata con semplici accorgimenti, in particolare mediante recinzioni;

- se si verificano danni nonostante l'adozione di misure di protezione del bestiame, a condizioni ben definite vi è la possibilità di prevenire ulteriori danni mediante l'abbattimento di singoli animali o eventualmente di una popolazione (regolazione).

6 Basi giuridiche relative alla prevenzione e al risarcimento dei danni arrecati da grandi predatori ad animali da reddito

La Confederazione dispone di una competenza legislativa globale in materia di **tutela della fauna e della flora** e di **salvaguardia dei loro spazi vitali**. Conformemente alla Convenzione del 1979 per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa (Convenzione di Berna) e alla legge sulla caccia (LCP), i **grandi predatori quali la lince, il lupo, l'orso e lo sciacallo dorato sono considerati specie protette**. Qualsiasi intervento contro queste specie è possibile soltanto in via eccezionale e a determinate condizioni. Per conservare i loro spazi vitali a livello federale occorrono tra l'altro biotopi inventariati, diversi tipi di parchi, paesaggi protetti, riserve d'uccelli acquatici e migratori o bandite di caccia. Senza dimenticare le zone protette a livello cantonale e comunale.

La legislazione sulla caccia definisce in senso lato il concetto di **danni causati dalla selvaggina**. Tra questi ultimi rientrano i danni a foreste, colture o animali da reddito e spazi vitali, la perdita di biodiversità, il pericolo per l'uomo, la diffusione di epizoozie, la minaccia per gli insediamenti o gli edifici e gli impianti di interesse pubblico nonché le perdite elevate nell'ambito dell'esercizio delle regalie cantonali della caccia. Contro singoli grandi predatori che provocano danni di notevole entità, i Cantoni possono **attuare** in ogni momento **misure** quali la dissuasione, le azioni di cattura finalizzate al trasferimento di animali o, quale ultima opzione, l'abbattimento. In caso di specie protette quali i grandi predatori, tuttavia, gli abbattimenti sono presi in considerazione soltanto in via eccezionale. Pertanto, la protezione di questi animali è garantita. Secondo il principio di proporzionalità è infatti auspicabile attuare misure a impatto minore conformemente alla legge sulla caccia, ad esempio misure di prevenzione o il risarcimento dei danni causati dalla selvaggina. Nel corso degli ultimi dieci anni l'UFAM ha emanato le **strategie «Lince», «Lupo» e «Orso»**. Si tratta di piani di gestione elaborati al fine di rendere possibile un'esecuzione uniforme del diritto federale. La Strategia Lupo, per esempio, definisce i criteri per l'abbattimento dei lupi che provocano danni (p. es. se in un perimetro adeguato vengono sbranati almeno 35 animali da reddito nell'arco di quattro mesi consecutivi). Se l'anno precedente nel perimetro in questione erano già stati causati danni simili, le predazioni possono essere considerate un criterio ai fini dell'abbattimento soltanto se nel frattempo sono state adottate misure opportune per proteggere il bestiame. Qualora una specie protetta presenti una popolazione troppo numerosa e di conseguenza causi un danno notevole, è possibile, con l'accordo dell'UFAM, ricorrere a interventi di regolazione conformemente alla legislazione sulla caccia.

La Confederazione contribuisce nella misura dell'80 per cento dei costi di **risarcimento dei danni causati dalla selvaggina**, in particolare da linci, orsi e lupi, a condizione che i Cantoni si assumano i costi rimanenti. In questi casi, in deroga alla regola generale, il risarcimento non presuppone l'attuazione di misure di protezione del bestiame. Secondo il diritto vigente, la Confederazione può organizzare progetti di prevenzione per la protezione del bestiame limitati in termini territoriali e temporali. In base alla revisione dell'articolo 10 dell'ordinanza sulla caccia (OCP), devono poter essere rimborsati anche i danni causati dagli sciacalli dorati. La Confederazione ha ora la possibilità di promuovere misure preventive e permanenti di protezione del bestiame nelle zone di conflitto, al fine di prevenire i danni da selvaggina causati da linci, orsi, lupi e sciacalli dorati.

Nel diritto federale vigente, la **protezione del bestiame** è già integrata a livello di ordinanza (nella legislazione in materia di caccia, di protezione degli animali e di epizoozie). Nell'ambito della legislazione relativa alla Politica agricola 2014-2017, le basi per una protezione più efficace del bestiame sono state stabilite nella legge sulla caccia e nella legge sull'agricoltura: l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) è responsabile del sostegno di misure orientate alle aziende agricole (contributi d'estivazione e d'alpeggio) e l'UFAM delle misure di protezione del bestiame. Conformemente al nuovo **articolo 12 capoverso 5 della legge sulla caccia** (in vigore dal 1° gennaio 2014) la Confederazione sostiene e coordina le misure cantonali di prevenzione dei danni da selvaggina causati da grandi predatori ad animali da reddito. In una seconda fase della revisione, inoltre, sarà data la possibilità alla Confederazione di incaricare organizzazioni private di eseguire tali compiti dietro pagamento di un'indennità. Di principio, conformemente all'articolo 12 capoverso 1 della legge sulla caccia, **il compito di decidere se e come adottare misure di protezione del be-**

stiamo spetta ai Cantoni. Anche per i gestori, le misure di protezione del bestiame continueranno a essere volontarie.

Il **progetto di revisione dell'ordinanza sulla caccia** adempie il mandato del Consiglio federale e diverse mozioni. Il nuovo **articolo 10^{ter} dell'ordinanza sulla caccia** regola la prevenzione dei danni causati da grandi predatori ad animali da reddito, ossia la protezione del bestiame. Inoltre, l'UFAM promuove l'allevamento, l'addestramento, la tenuta e l'impiego di cani da protezione del bestiame (ufficiali) come pure la protezione degli alveari mediante recinzioni elettriche. Se tutto ciò non dovesse essere sufficiente, i Cantoni hanno la possibilità di adottare misure supplementari per la protezione del bestiame. L'UFAM sostiene e coordina la pianificazione territoriale delle misure cantonali ragionevoli ed efficienti per la prevenzione dei danni causati ad animali da reddito. Inoltre, emana anche una nuova direttiva a tale riguardo. I Cantoni, infine, integrano la protezione del bestiame nella consulenza agricola. Nell'ambito della pianificazione territoriale i Cantoni devono tenere conto della situazione dell'intero anno nonché dei potenziali conflitti (p. es. turismo). L'UFAM può sostenere le organizzazioni d'importanza nazionale (p. es. l'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera») che forniscono informazioni e consulenza in materia di protezione del bestiame, cani da protezione del bestiame e coordinazione intercantonale alla Confederazione, ai Cantoni e alle cerchie interessate.

Conformemente al nuovo **articolo 10^{quater} dell'ordinanza sulla caccia**, i cani da protezione del bestiame sono impiegati per sorvegliare, perlopiù autonomamente, gli animali da reddito nonché per difenderli contro animali estranei. Inoltre, questo articolo stabilisce i requisiti posti ai cani da protezione. Secondo il progetto di revisione, l'UFAM promuove solo i cani che appartengono a una razza idonea per proteggere il bestiame. I cani devono essere allevati, addestrati, tenuti e impiegati a regola d'arte. I cani devono essere impiegati prevalentemente per sorvegliare animali da reddito la cui detenzione o estivazione è promossa secondo l'ordinanza sui pagamenti diretti. Inoltre, devono essere notificati quali cani da protezione del bestiame conformemente alle direttive dell'ordinanza sulle epizootie a fini di sorveglianza. L'UFAM emanerà direttive concernenti l'idoneità, l'allevamento, l'addestramento, la tenuta, l'impiego e la notifica dei cani da protezione del bestiame che sono oggetto di misure di promozione. In futuro l'UFAM sosterrà solo i cani da protezione addestrati, impiegati e tenuti conformemente a queste direttive. Della messa in atto di queste direttive e del controllo dell'osservanza delle stesse sarà incaricata l'organizzazione specializzata in cani da protezione del bestiame, che verrà costituita a tale scopo.

Grazie alle nuove disposizioni saranno promossi soltanto i **cani da protezione del bestiame impiegati in modo conforme alle normative vigenti**, affinché proteggano efficacemente, sorvegliandoli, gli animali da reddito dai grandi predatori e allontanino gli animali estranei. Nei confronti delle persone questi cani devono rappresentare un potenziale di rischio ridotto. I cani da protezione del bestiame devono essere sicuri di sé, ben socializzati e mostrare uno stretto legame con il proprio detentore. Infine, è fondamentale segnalare o illustrare mediante pannelli informativi e in Internet le zone d'impiego dei cani e il comportamento corretto che gli escursionisti devono adottare nel caso in cui incontrino greggi o mandrie, poiché in casi sfortunati il comportamento errato di terze persone potrebbe causare gravi incidenti. Ciò consentirà di migliorare la qualità della protezione del bestiame rispetto al passato, impedendo lo sviluppo incontrollato del settore dei cani da protezione e garantendo l'impiego di detti cani con piena consapevolezza dei rischi. L'impiego di cani da protezione del bestiame «ufficiali» permetterà al detentore di documentare facilmente l'adempimento agli obblighi di diligenza in caso di eventuali procedure. In questo contesto, il complemento all'articolo 77 dell'ordinanza sulla protezione degli animali concernente la responsabilità dei detentori o degli addestratori di cani è significativo. All'articolo sarà aggiunto il seguente periodo: «La responsabilità per i cani da protezione del bestiame viene valutata tenendo conto del loro impiego a scopo di difesa contro animali estranei».

Per quanto concerne la gestione di specie protette di grandi predatori, la legislazione sulla caccia è pensata anche ai fini dell'attuazione del mandato costituzionale e internazionale di **protezione delle specie**. Come menzionato in precedenza, ai sensi del principio di proporzionalità la priorità va data alle misure di prevenzione dei danni, quali l'installazione di recinzioni o la protezione del bestiame mediante cani, nonché al risarcimento dei danni causati dalla selvaggina ad animali da reddito e alveari, piuttosto che all'abbattimento dei grandi predatori protetti. Un'autorizzazione eccezionale di abbattimento, oltre al criterio della presenza di danni di notevole entità, presuppone che le misure di prevenzione necessarie, ragionevoli ed efficienti siano già state adottate. Con la promozione delle misure di prevenzione e il risarcimento dei danni da selvaggina causati dai grandi predatori, la Confederazione adempie al suo mandato di protezione e fornisce le basi per una possibile coesistenza di uomini e animali selvatici. Al contempo, le misure di protezione del bestiame

servono indirettamente alla protezione dei grandi predatori e direttamente all'agricoltura produttiva basata su animali da reddito nelle regioni d'estivazione e di montagna. Nella sua ponderazione, la Confederazione considera efficienti e opportune le misure di protezione del bestiame promosse nel progetto di revisione. Qualora i Cantoni dovessero adottare misure di protezione del bestiame diverse da quelle menzionate, in caso di richiesta di abbattimento di grandi predatori che causano danni spetterebbe ai Cantoni stessi il compito di documentarne l'efficacia.

Conclusione: dall'analisi delle basi giuridiche relative alla prevenzione e al risarcimento dei danni causati ad animali da reddito da parte di grandi predatori risulta che:

- in Svizzera la protezione contro linci, lupi, orsi bruni e sciacalli dorati è garantita da normative internazionali (Convenzione di Berna) e nazionali (legge sulla caccia);
- gli interventi a livello di singoli esemplari o di popolazione (regolazione) sono possibili solo a determinate condizioni nonché in relazione a danni di notevole entità. Secondo il principio di proporzionalità occorre privilegiare la prevenzione o il risarcimento dei danni causati dalla selvaggina;
- nell'ambito della legislazione relativa alla Politica agricola 2014-2017, saranno elaborate le basi per una protezione più efficace del bestiame. L'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) sarà responsabile del sostegno nell'ambito delle misure orientate alle aziende agricole, mentre l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) lo sarà per le misure di protezione del bestiame;
- la revisione dell'OCP definisce le misure di protezione del bestiame promosse dall'UFAM: l'allevamento, l'addestramento, la tenuta e l'impiego di cani da protezione del bestiame e la protezione degli alveari mediante recinzioni elettriche;
- i cani da protezione del bestiame vengono impiegati per sorvegliare, perlopiù autonomamente, gli animali da reddito nonché per difenderli contro animali estranei. Con le nuove disposizioni sarà regolamentata la conformità al diritto dei cani impiegati.

7 Chiarimento di altre questioni giuridiche in materia di protezione del bestiame

Gli **aspetti legati alla responsabilità civile** sono stati esaminati in modo approfondito nel quadro di una perizia. Se i cani da protezione del bestiame sono coinvolti in casi di morsicatura ai danni di altri cani o addirittura di persone, dal punto di vista del diritto civile si applica in primo luogo l'articolo 56 del codice delle obbligazioni concerne la **responsabilità del detentore**. Il detentore di un animale è responsabile del danno da esso cagionato, ove non provi d'aver adoperato tutta la diligenza richiesta dalle circostanze nel custodirlo e vigilarlo (prova della sua irreprensibilità), o che il danno si sarebbe verificato anche usando questa diligenza. Di principio il detentore di un cane da protezione del bestiame deve assumere il rischio che il suo cane danneggi un'altra persona o i suoi animali o beni in modo causale e illecito. Non si presuppone la colpa del detentore. Secondo la dottrina e la giurisprudenza è considerato detentore di un animale chi esercita l'utilizzo o il dominio di fatto sull'animale. È possibile l'esistenza di più detentori. Il detentore di un animale va distinto dalla persona ausiliaria. Nel caso dei cani da protezione del bestiame, vengono considerati detentori in primo luogo l'allevatore, in secondo luogo il gestore (p. es. agricoltore, associazione o cooperativa) e infine, nella regione d'estivazione, il pastore impiegato. Le situazioni differiscono a seconda che si tratti di alpeggi custoditi o non custoditi da un pastore.

I tribunali attribuiscono molta importanza alla **prova dell'irreprensibilità**: il detentore di animali ha diritto a una cosiddetta posizione di garante nei confronti di terze persone. Egli deve dimostrare di avere adottato tutte le misure oggettive necessarie imposte dalla situazione. Deve selezionare, addestrare e impiegare accuratamente il cane nonché tenere conto delle esperienze vissute in relazione al cane e alla sua indole. È fondamentale che in futuro vengano applicate e rispettate le direttive dell'UFAM e altre raccomandazioni emanate da associazioni specializzate. La guida «Cani da protezione delle greggi nelle zone di pascolo» e la relativa lista di controllo è stata elaborata nel 2012 dall'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera» in collaborazione con altre organizzazioni. Stando a tale guida occorre per esempio prestare particolare attenzione ai sentieri. La presenza di cani da protezione del bestiame deve essere segnalata in luoghi ben visibili mediante i pannelli informativi verdi ufficiali (con pittogrammi).

La responsabilità generale del detentore di animali esplicitata nell'articolo 56 del codice delle obbligazioni è una base sufficiente per le situazioni specifiche che coinvolgono cani da protezione del bestiame. Inoltre, il rischio di responsabilità del detentore di cani da protezione deve essere coperto da soluzioni di natura assicurativa adeguate e promosse dall'UFAM. Di conseguenza, contrariamente alla richiesta della mozione 10.3242, non è necessaria alcuna regolamentazione particolare degli aspetti legati alla responsabilità civile.

Per quanto concerne la protezione del bestiame va tenuto conto che, conformemente al codice civile, nei boschi e nei pascoli vige il **diritto generale di accesso**, anche se il terreno è di proprietà privata. Non godono di questo diritto le attività commerciali di grande entità o l'accesso motorizzato. Per questo motivo è ammessa soltanto una recinzione semplice con dei passaggi. Nell'ambito dei **percorsi pedonali e dei sentieri** la Confederazione dispone di una competenza legislativa di principio. Secondo la legge sui percorsi pedonali e i sentieri, i Cantoni sono tenuti a provvedere affinché i percorsi pedonali e i sentieri siano sistemati, sottoposti a manutenzione e segnalati. I sentieri, tra i quali rientrano percorsi pedonali, sentieri, sentieri di montagna e sentieri alpini, devono poter essere percorsi liberamente in quanto privi di pericoli. La responsabilità individuale degli escursionisti non influisce sulle severe direttive relative alla responsabilità del detentore. L'utilizzo di percorsi pedonali e sentieri non deve essere ostacolato in misura eccessiva o addirittura reso impossibile dal comportamento dei cani da protezione del bestiame. A seconda delle circostanze si raccomanda o si impone di installare delle recinzioni nei pressi dei sentieri. Nelle zone molto frequentate dai turisti le circostanze obbligano talvolta a rinunciare all'impiego di cani da protezione del bestiame, per lo meno durante i periodi principali di ferie.

La Confederazione dispone di una competenza globale per l'emanazione di disposizioni in materia di **protezione degli animali**. Per l'allevamento e il commercio di cani da protezione del bestiame si applicano le direttive contenute nella legge e nell'ordinanza sulla protezione degli animali. Secondo la legge sulle epizootie i cani devono essere contrassegnati e notificati in una banca dati centrale. La Confederazione, inoltre, gestisce un sistema d'informazione centrale. L'ordinanza sulle epizootie impone che i cani siano identificati in modo dettagliato mediante microchip. Occorre inoltre notificare il previsto impiego di un cane da protezione del bestiame. L'ordinanza sulla protezione degli animali stabilisce i **requisiti in materia di formazione e di detenzione** di cani da protezione del bestiame. Per i cani da lavoro, categoria di cui fanno parte anche i cani da protezione del bestiame, la socializzazione deve essere adeguata all'impiego. Le persone che desiderano acquistare un cane da protezione del bestiame devono fornire prima dell'acquisto un **attestato di competenza** delle loro conoscenze teoriche sul comportamento dei cani e sul modo di gestirli; ciò implica la frequentazione di un corso teorico. Dopo l'acquisto del cane sono tenute a frequentare delle lezioni pratiche al fine di completare anche la parte di pratica obbligatoria prevista dall'attestato di competenza. Mentre i cani da compagnia nelle situazioni quotidiane devono essere condotti in modo controllato, nel caso dei cani da protezione occorre tenere presente il lavoro autonomo di protezione del bestiame che essi svolgono e che è lo scopo specifico del loro impiego. Secondo il diritto vigente, l'articolo 77 dell'ordinanza sulla protezione degli animali concernente la **responsabilità dei detentori** non disciplina ancora questo punto; quest'ultimo deve essere reso esplicito nella revisione dell'ordinanza. Infatti, l'unico scopo dell'impiego dei cani da protezione del bestiame è sorvegliare, perlopiù autonomamente, gli animali da reddito nonché difenderli contro animali estranei che li minacciano. La reazione di difesa di un cane può portare a ferimenti o, in casi rari, alla morte degli animali estranei. Oltre a ciò sussiste un rischio elevato anche nel caso in cui un cane da protezione del bestiame in attività si imbatta in cani da compagnia, sebbene la maggior parte di questi incontri avvenga senza problemi. Al contrario, per quanto possibile, le persone non devono essere minacciate o ferite da cani da protezione del bestiame. A tale scopo occorre fornire ai cani un buon allevamento, un buon addestramento e una buona socializzazione, gestire gli animali da reddito e i cani con la consapevolezza dei rischi nonché informare e sensibilizzare la popolazione in modo adeguato in merito ai cani da protezione. Anche nel caso di cani da protezione del bestiame istruiti in modo ottimale permane un rischio minimo che possano causare incidenti dovuti a morsicature. Tale rischio non è tuttavia più elevato di quello relativo ai cani da fattoria.

L'Ufficio federale di veterinaria (UFV) fornisce le basi scientifiche per le direttive e le raccomandazioni sulla detenzione corretta e sulla gestione rispettosa degli animali. L'UFV provvede affinché i Cantoni rispettino in modo uniforme il diritto sulla protezione degli animali e può emanare ordinanze dell'ufficio di carattere tecnico. Ogni Cantone deve istituire un **servizio cantonale specializzato** sotto la direzione del veterinario cantonale. Si tratta di un'autorità amministrativa con ampie competenze. Veterinari, responsabili di rifugi e pensioni per animali, addestratori e autorità doganali sono tenuti a notificare al servizio cantonale i casi in cui un cane ha ferito gravemente persone o animali o ha assunto un comportamento eccessivamente aggressivo. Il servizio specializzato ana-

lizza in seguito i fatti, eventualmente consultando esperti del settore. Se dall'analisi risulta che un cane presenta disturbi comportamentali (p. es. comportamento eccessivamente aggressivo), il servizio specializzato impone le misure necessarie, per esempio l'installazione di recinzioni, l'obbligo di frequentare un corso oppure l'obbligo del guinzaglio o della museruola. Il servizio specializzato può anche decidere di sequestrare, trasferire o abbattere degli animali oppure disporre un divieto di detenere animali. Infine, in caso di infrazioni intenzionali e punibili della legislazione in materia di protezione degli animali, sporge denuncia.

Qualora persone o animali dovessero subire ferite a causa di attacchi da parte di cani da protezione del bestiame, potrebbero subentrare **conseguenze penali** nel caso in cui le autorità o i privati danneggiati dovessero sporgere denuncia. In caso di reati gravi quali omicidio colposo o lesioni colpose gravi ai danni di persone, viene avviata un'inchiesta penale. Agisce per negligenza chi, per un'imprevidenza colpevole, non abbia scorto le conseguenze della sua azione o non ne abbia tenuto conto. In questo contesto sono determinanti le circostanze e le condizioni personali. I detentori di cani possono essere passibili di pena a causa della loro posizione di garante anche per la mancata attuazione delle misure di protezione necessarie. Oltre alle fattispecie del codice penale vanno prese in considerazione anche le infrazioni alle legislazioni sulla protezione degli animali, sulle epizootie e sulla caccia. Dalla pratica attuale delle autorità si evince che nei casi di morsicatura ai danni di altri cani i detentori di cani da protezione del bestiame sono stati puniti anche sulla base delle disposizioni penali previste dal diritto in materia di protezione degli animali. Conformemente alla legge sulla caccia, i detentori di cani che lasciano cacciare i cani possono essere puniti. Senza tener conto dello scopo d'impiego dei cani, la situazione in cui un cane da protezione del bestiame, conformemente al suo incarico, allontana per esempio una volpe dalla propria zona d'impiego potrebbe essere interpretato come «lasciar cacciare».

Il diritto in materia di sicurezza, che disciplina la sicurezza interna, in particolare la **legislazione relativa alla protezione delle persone dai cani pericolosi** (protezione dell'integrità fisica e della libertà personale), compete in primo luogo ai Cantoni. Dalle decisioni giudiziarie risulta che in questo contesto i Cantoni dispongono di un ampio margine d'apprezzamento. Il Tribunale federale ha per esempio dichiarato ammissibili: la necessità di un permesso per la detenzione di cani potenzialmente pericolosi sulla base del criterio della razza (Cantone di Basilea Campagna), il divieto a livello di ordinanza di allevare cani pericolosi (Cantone di Ginevra), il divieto assoluto di possedere determinate razze di cani potenzialmente pericolose (Canton Vallese) e il divieto di acquistare, allevare e far immigrare cani che presentano un elevato potenziale di pericolo (Canton Zurigo). Nell'ambito della protezione della fauna selvatica, la Confederazione è competente per la conservazione delle specie e degli spazi vitali di flora e fauna. Secondo la legislazione sulla caccia, i Cantoni sono tenuti a proteggere in misura sufficiente la fauna selvatica dai disturbi. Per la protezione dai disturbi causati da attività del tempo libero e turismo, i Cantoni possono delimitare delle zone di tranquillità per la fauna selvatica.

Per l'elaborazione del presente rapporto è stata analizzata la **situazione giuridica della legislazione sui cani e sulla protezione della fauna selvatica di quattro Cantoni: Grigioni, Lucerna, Vallese e Berna**. Le regolamentazioni presentano differenze determinate dal federalismo. Nei quattro Cantoni menzionati esistono regolamentazioni relativamente severe sulla gestione dei cani. Secondo il diritto bernese, per esempio, nei luoghi pubblici i cani non devono potersi muovere incustoditi e devono sempre essere tenuti sotto stretto controllo. Nel Cantone di Lucerna i cani incustoditi e non identificati o notificati devono essere presi in custodia dalla polizia. Un cane che attacca una persona o un animale deve essere allontanato dal suo detentore con tutti i mezzi a disposizione. Il Consiglio di Stato del Canton Vallese può emanare una lista di razze di cani potenzialmente pericolose al fine di vietarne la detenzione all'interno dei confini cantonali. Dal 2005, nel Canton Vallese sono state vietate 12 razze di cani. Nei quattro Cantoni menzionati sono inoltre previste disposizioni penali. In base al diritto grigionese si sanziona per esempio chi non custodisce a dovere un animale selvatico o cattivo, chi aizza un animale contro le persone o altri animali o chi non impedisce a un cane che è sotto il suo controllo di attaccare persone o altri animali. Nel Cantone di Berna, dall'inizio del 2013 è in vigore la regolamentazione progressista secondo la quale i cani da protezione del bestiame riconosciuti dal Coordinamento nazionale di protezione delle greggi possono essere lasciati incustoditi nel loro lavoro di protezione degli animali da reddito. La protezione del bestiame può a volte entrare in conflitto con le regolamentazioni cantonali relative alla protezione degli animali selvatici dai disturbi; di norma, i cani selvatici possono essere catturati ed eventualmente soppressi.

Finché lo **scopo d'impiego specifico dei cani da protezione del bestiame** non sarà preso in considerazione nel diritto federale e cantonale nonché nella pratica delle autorità, in generale o in

singoli casi la protezione del bestiame può risultare limitata o ostacolata. Secondo l'articolo 49 capoverso 1 della Costituzione federale occorre pur sempre considerare che il diritto federale prevale su quello cantonale contrario. Le legislazioni cantonali vanno dunque interpretate e applicate conformemente al diritto federale nell'ambito di una ponderazione degli interessi. In caso di violazioni del diritto, le norme giuridiche cantonali o le disposizioni che si basano su tali norme possono essere contestate adendo le vie legali. Il servizio cantonale specializzato può ordinare delle misure contro i cani da protezione del bestiame che si sono rivelati problematici o pericolosi. L'integrazione della protezione del bestiame nella legge federale sulla caccia e la definizione dello scopo d'impiego nell'ordinanza sulla caccia rafforzeranno la protezione del bestiame. Se il progetto di revisione federale entrerà in vigore, sarà necessario sottoporre a revisione diverse legislazioni cantonali e comunali. Finché queste ultime non verranno adeguate, nell'applicazione del diritto occorrerà provvedere a un'interpretazione conforme al diritto federale. Occorrerà quindi trovare il giusto equilibrio tra la protezione del bestiame, gli aspetti legati alla sicurezza e altri interessi pubblici (sentieri, diritto di accesso, protezione degli animali selvatici dai disturbi). Con il miglioramento delle basi legali, la maggiore esperienza e la professionalizzazione potrebbe svilupparsi una protezione del bestiame funzionante che tenga conto in modo appropriato anche di altri interessi.

In conclusione, si pone la questione di cosa si intende per **utilizzo dei cani da protezione del bestiame conforme alle normative vigenti**. A questa domanda si può rispondere soltanto considerando le circostanze concrete dei singoli casi. Uno dei requisiti obbligatori per una promozione da parte della Confederazione è che il Cantone coinvolto approvi la protezione del bestiame fornita dai cani in una situazione specifica. In generale un impiego conforme alle normative vigenti presuppone l'osservanza degli atti legislativi pertinenti emanati da Confederazione, Cantoni e Comuni nella misura in cui siano conformi al diritto federale come pure delle direttive che l'UFAM emanerà in materia di protezione del bestiame, delle raccomandazioni delle associazioni specializzate nonché delle disposizioni delle autorità competenti, a condizione che siano conformi al diritto e che non vengano contestate adendo le vie legali. Inoltre vanno chiarite in modo dettagliato le circostanze concrete dei singoli casi.

8 Scenario futuro della protezione del bestiame in Svizzera

In futuro la protezione del bestiame continuerà ad essere finalizzata alla **promozione dell'agricoltura produttiva basata su animali da reddito** in modo tale che ne sia garantito il buon funzionamento senza dover imporre restrizioni difficilmente accettabili nonostante la presenza di grandi predatori. Questo vale in particolare per la **regione d'estivazione**, dove finora si è verificato il maggior numero di predazioni ai danni di animali da reddito. A questo scopo va definita la seguente ripartizione dei compiti tra UFAM, UFAG e i Cantoni: conformemente alla mozione 10.3242, all'UFAM sarà affidato l'incarico supplementare di promuovere a livello nazionale la protezione del bestiame nelle regioni di conflitto. L'UFAM si occuperà pertanto della protezione del bestiame mediante i cani da protezione, della consulenza ai Cantoni in merito a questioni relative alla protezione del bestiame, dell'installazione di recinzioni elettriche attorno agli alveari nonché di eventuali misure supplementari mirate, quali per esempio la stabulazione notturna e la posa di recinzioni. L'UFAG continuerà a regolamentare e promuovere regolari misure orientate alle aziende agricole, al fine di rendere possibile una gestione sostenibile ed ecologica del pascolo degli animali da reddito. I mezzi a disposizione per cogliere detti obiettivi sono i pagamenti diretti all'agricoltura per la sorveglianza dei pascoli, per i pascoli da rotazione e altri pascoli nonché per il controllo degli animali da reddito.

In linea generale la scelta e l'adozione di misure di protezione del bestiame rientrano nell'**ambito di competenza dei Cantoni**, ai quali spetta anche l'esecuzione di tali misure. È altresì compito dei Cantoni informare gli agricoltori in merito al senso e allo scopo della protezione del bestiame, all'adozione di misure orientate alle aziende agricole e di misure di protezione del bestiame come pure fornire consulenza agli agricoltori sulla scelta e l'attuazione di tali misure. La consulenza in materia di cani da protezione compete all'organizzazione nazionale specializzata in cani da protezione del bestiame. Per quanto concerne la pianificazione territoriale della protezione del bestiame (p. es. pianificazione dei pascoli), i Cantoni devono assumere la guida con il sostegno della Confederazione. L'UFAM, invece, si occuperà del sostegno finanziario, dell'informazione dei Cantoni in materia di protezione del bestiame nonché del coordinamento intercantonale delle misure di protezione. Per **sostegno da parte della Confederazione** si intende il finanziamento continuo dell'allevamento e dell'addestramento dei cani da protezione del bestiame nonché del loro impiego conforme alle normative vigenti, compresa l'assicurazione di responsabilità civile del detentore. Nelle

regioni d'estivazione caratterizzate dalla presenza di orsi bruni, la protezione degli alveari sarà garantita con l'installazione di recinzioni elettriche. Anche la consulenza e l'informazione dei Cantoni in materia di misure di protezione del bestiame e di cani da protezione del bestiame sarà garantita dalla Confederazione, la quale può affidare questo compito a organizzazioni d'importanza nazionale. Nell'**ambito della superficie agricola utile**, quindi al di fuori della regione d'estivazione, l'esigenza di protezione è nettamente inferiore. Ciò vale soprattutto per la zona collinare e la zona di pianura. Sulla superficie agricola utile della regione di montagna (zone di montagna I-IV) la protezione deve essere garantita con l'aiuto di determinati adattamenti alle recinzioni già installate (p. es. elettrificazione). Se necessario o richiesto dal Cantone, possono essere impiegati cani da protezione del bestiame. Oltre ad adottare misure di prevenzione, in casi eccezionali si può procedere all'abbattimento di singoli esemplari di grandi predatori che provocano danni, purché siano soddisfatte le relative condizioni poste dalle legislazioni e dalle strategie. Gli interventi regolatori a livello di popolazione sono previsti soltanto se una specie di grande predatore si insedia formando una popolazione e causa danni troppo rilevanti.

Conclusioni: per l'attuazione di una protezione del bestiame efficace, l'UFAM ritiene fondamentali i seguenti servizi specializzati e organizzazioni:

- centri di consulenza regionali per la protezione del bestiame (integrati nei centri di consulenza agricola cantonali);
- servizio nazionale specializzato per la protezione del bestiame;
- organizzazione nazionale specializzata in cani da protezione del bestiame;
- associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera».

I Cantoni sono responsabili dell'istituzione di una **rete regionale di centri di consulenza** incaricata di pianificare la protezione del bestiame e di integrarla nella consulenza agricola cantonale.

Su incarico dell'UFAM e in collaborazione con i centri di consulenza regionali, il **servizio nazionale specializzato per la protezione del bestiame** deve garantire l'attuazione uniforme e la promozione della protezione del bestiame. Tale servizio fornirà consulenza e sostegno ai Cantoni nell'ambito della gestione agricola (pianificazione e gestione dei pascoli) e garantirà il coordinamento intercantonale delle misure. Il servizio di consulenza nazionale focalizza la sua attività sulle misure di protezione del bestiame ritenute efficaci dall'UFAM (p. es. protezione degli alveari) e dirige un gruppo di intervento mobile con cani da protezione del bestiame per un sostegno rapido in caso di danni imprevisti. Non fanno parte di questo mandato i compiti di ordine superiore relativi ai cani da protezione del bestiame (p. es. attuazione delle direttive dell'UFAM).

L'incarico di svolgere i compiti di ordine superiore a sostegno di Confederazione e Cantoni deve essere affidato a una nuova **organizzazione nazionale specializzata in cani da protezione del bestiame**. Confederazione e Cantoni sono infatti responsabili di garantire e controllare l'attuazione uniforme delle disposizioni legali e delle direttive nonché l'impiego dei mezzi finanziari a favore dei cani da protezione del bestiame. Questa organizzazione specializzata fungerà da interlocutore ufficiale per le autorità cantonali e federali competenti in materia di cani da protezione del bestiame. Il servizio specializzato assumerà i seguenti compiti:

- regolamentare i contributi finanziari (contributi per ciascun cane e contributi per gli allevatori);
- garantire l'osservanza delle direttive dell'UFAM;
- rilasciare attestati di competenza su base teorica e pratica;
- fornire sostegno nell'ambito dell'attuazione di misure di protezione del bestiame;
- fornire consulenza ai Cantoni e agli agricoltori coinvolti in relazione all'impiego conforme alle normative vigenti dei cani da protezione del bestiame nonché in caso di danni;
- accompagnare gli agricoltori nell'attuazione delle disposizioni cantonali;
- elaborare perizie e mettere a disposizione di Confederazione e Cantoni le basi necessarie;
- svolgere controlli a campione in base al rischio;
- coordinare progetti di ricerca e di promozione (p. es. sull'efficienza dei cani);
- pubblicare l'elenco delle zone d'impiego dei cani da protezione del bestiame e stendere i verbali relativi agli eventi;

- sostenere e sorvegliare le organizzazioni nazionali attive nell'ambito dell'allevamento e dell'addestramento dei cani da protezione del bestiame (p. es. associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera»).

Affinché possa svolgere questi compiti, il servizio specializzato deve avere a disposizione esperti in materia di cani da protezione del bestiame nelle regioni in cui sono presenti i predatori (p. es. Svizzera orientale, Svizzera centrale, Alpi nord-occidentali, Svizzera romanda e Ticino) nonché un esperto per il coordinamento nazionale. Questi esperti costituiscono un importante anello di congiunzione tra le autorità e i detentori di cani da protezione del bestiame.

Infine, l'**associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera»** dovrà garantire l'allevamento e l'addestramento di cani da protezione del bestiame idonei conformemente alle direttive dell'UFAM. I membri dell'associazione sono allevatori e detentori di cani da protezione. L'organizzazione rappresenta gli interessi dei detentori di cani da protezione del bestiame e promuove l'impiego di detti cani conformemente alle normative vigenti. Al contempo, garantisce la consulenza, la formazione e la formazione continua di allevatori e detentori, rappresenta le richieste di questi ultimi e fornisce ai suoi membri un'assicurazione collettiva di protezione giuridica. Nell'ambito di accordi di prestazioni, l'UFAM ha affidato per il momento questi compiti all'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera». È possibile che in questo ambito vengano costituite ulteriori associazioni.

Direttive della Confederazione per la futura protezione del bestiame: in qualità di autorità di vigilanza, l'UFAM ha l'obbligo di sviluppare una prassi uniforme nell'ambito della protezione del bestiame. Le direttive illustrate di seguito garantiscono l'adempimento di questo compito e costituiscono uno strumento di supporto per un'attuazione il più uniforme ed efficiente possibile. Le autorità esecutive che terranno conto di questi aiuti all'esecuzione, potranno partire dal presupposto che applicano in modo conforme il diritto federale. Le direttive devono essere elaborate dall'UFAM entro maggio 2014 e pubblicate quale aiuto all'esecuzione per un anno di prova; in seguito verranno se del caso adattate. È previsto che vengano emanate quale aiuto all'esecuzione definitivo il 1° aprile 2015.

- 1) **Direttiva sulla pianificazione e l'attuazione della protezione del bestiame in Svizzera.** Con questo aiuto all'esecuzione l'UFAM si prefigge di mettere a disposizione di Cantoni, servizi specializzati e organizzazioni uno strumento di supporto per pianificare in modo efficiente la protezione del bestiame. Ciò consentirà inoltre di promuovere una procedura intercantonale il più uniforme possibile per l'impiego dei fondi federali. Questa direttiva copre essenzialmente la pianificazione territoriale della protezione del bestiame e la pianificazione della gestione agricola finalizzata alla protezione del bestiame all'interno e all'esterno del perimetro di prevenzione. In relazione alla direttiva, e in collaborazione con il servizio nazionale specializzato per la protezione del bestiame, l'UFAM mette a disposizione anche delle schede e dei moduli per l'attuazione delle misure di protezione del bestiame.
- 2) **Direttiva sull'allevamento, l'addestramento, la detenzione e l'impiego dei cani da protezione del bestiame in Svizzera.** In collaborazione con i servizi e le organizzazioni che si occupano di cani da protezione del bestiame, l'UFAM elaborerà una direttiva sulla qualità dei cani (allevamento e addestramento) e sulla gestione dei rischi (notifica, detenzione e impiego). La direttiva chiarirà anche aspetti quali le informazioni sui cani e la divulgazione delle loro zone d'impiego. Per i detentori che beneficiano del sostegno dell'UFAM, l'osservanza di questa direttiva garantirà la conformità legale dell'impiego dei cani da protezione e consentirà loro di dimostrare in modo più semplice l'adempimento dell'obbligo di diligenza in relazione ai loro cani. L'osservanza di questa direttiva è una delle condizioni per l'assegnazione di contributi di promozione da parte dell'UFAM.

9 Scenario futuro del fabbisogno di risorse e del finanziamento della protezione del bestiame in Svizzera

Spese complessive nel 2013. Attualmente l'UFAM investe i seguenti mezzi finanziari nell'ambito della protezione del bestiame: consulenza ordinaria in materia di protezione del bestiame per i Cantoni: 900 000 franchi; progetto pilota nell'ambito della promozione e dei controlli dell'allevamento, dell'addestramento e dell'impiego dei cani da protezione del bestiame: 400 000 franchi; promozione straordinaria della pianificazione cantonale degli alpeggi: 200 000 franchi. Complessivamente risulta dunque un importo pari a 1,5 milioni di franchi. Una parte sostanziale di questi mezzi finanziari (700 000 franchi) è servita per lo sviluppo e la riorganizzazione del settore dei cani da

protezione nonché per la costituzione delle strutture necessarie all'adempimento delle mozioni 09.3814 e 10.3242.

Spese complessive dal 2014. Il notevole aumento delle spese nel 2014 e soprattutto nel 2015 è dovuto al fatto che occorre mettere in atto la presente revisione dell'ordinanza e, di conseguenza, sarà necessario riorganizzare la protezione del bestiame. L'aumento delle spese nel 2015 è dovuto all'entrata in vigore delle direttive definitive sulla protezione del bestiame, che richiederà un controllo di base intenso di tutti i cani da protezione del bestiame. Negli anni successivi, il numero di cani da protezione subirà un aumento a causa della diffusione del lupo, del suo insediamento più duraturo e della formazione di branchi. Questo spiega l'aumento delle spese a partire dal 2015. La ripartizione dettagliata delle spese previste (in franchi) si presenta come segue:

Anno	Numero cani da protezione del bestiame	Cani da protezione del bestiame	Organizzazione specializzata in cani da protezione del bestiame	Servizio specializzato per la protezione del bestiame	Totale
2014	240	720 000 fr.	500 000 fr.	680 000 fr.	1 900 000 fr.
2015	270	1 020 000 fr.	1 200 000 fr.	680 000 fr.	2 900 000 fr.
2016	300	1 120 000 fr.	1 100 000 fr.	680 000 fr.	2 900 000 fr.
2017	330	1 120 000 fr.	1 100 000 fr.	680 000 fr.	2 900 000 fr.

Ripartizione dei mezzi finanziari. Nei prossimi quattro anni i contributi destinati agli agricoltori saranno in media equivalenti a quelli destinati al sostegno delle autorità cantonali e federali. Circa un quinto delle spese sarà destinato al miglioramento della formazione e della socializzazione dei cani da protezione del bestiame.

	Quota spese*
Sostegno agricoltori	45 %
Sostegno Cantoni/Confederazione	45 %
Ulteriore sviluppo protezione del bestiame	10 %

Circa il 20 per cento del miglioramento della formazione è incentrato sui cani da protezione del bestiame.

Glossario e definizioni

AGRIDEA:	Associazione svizzera per lo sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali (Losanna)
CAPTE-CN:	Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale
CAPTE-CS:	Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati
CC:	Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (RS 210)
CO:	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni; RS 220)
Convenzione di Berna:	Convenzione del 19 settembre 1979 per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa (RS 0.455)
Cost.:	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CP:	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311)
DTF:	decisioni del Tribunale federale svizzero (decisioni principali)
FF:	Foglio federale della Confederazione svizzera
KORA:	Progetti di ricerca coordinati per la conservazione e la gestione dei carnivori in Svizzera (Muri)
LAgr:	Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (Legge sull'agricoltura; RS 910.1)
LCP:	Legge federale del 20 giugno 1986 su la caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (Legge sulla caccia; RS 922.0)
LFE:	Legge del 1° luglio 1966 sulle epizootie (RS 916.40)
LPAn:	Legge federale del 16 dicembre 2005 sulla protezione degli animali (RS 455)
LPN:	Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (RS 451)
LPS:	Legge federale del 4 ottobre 1985 sui percorsi pedonali ed i sentieri (RS 704)
OCEst:	Ordinanza del 14 novembre 2007 concernente i contributi d'estivazione (Ordinanza sui contributi d'estivazione; RS 910.133)
OCP:	Ordinanza del 29 febbraio 1988 sulla caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (Ordinanza sulla caccia; RS 922.01)
OFE:	Ordinanza del 27 giugno 1995 sulle epizootie (RS 916.401)
OPAn:	Ordinanza del 23 aprile 2008 sulla protezione degli animali (RS 455.1)
OPD:	Ordinanza concernente i pagamenti diretti all'agricoltura (Ordinanza sui pagamenti diretti; RS 910.13)
OPS:	Ordinanza del 26 novembre 1986 sui percorsi pedonali ed i sentieri (RS 704.1)
OTerm:	Ordinanza del 7 dicembre 1998 sulla terminologia agricola e sul riconoscimento delle forme di azienda (Ordinanza sulla terminologia agricola; RS 910.91)
rev.:	revisione
RS:	Raccolta sistematica del diritto federale
TF:	Tribunale federale svizzero (Losanna)
UFAFP:	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (oggi UFAM)

UFAG: Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM: Ufficio federale dell'ambiente
UFV: Ufficio federale di veterinaria
UST: Ufficio federale di statistica

Allegato con spiegazioni approfondite

1 Mandato, procedura e struttura

1.1 Mozione 10.3242 del 19 marzo 2010 sulla protezione del bestiame

Testo depositato¹

«Dato il massiccio aumento del numero di grandi predatori in Svizzera, il Consiglio federale è incaricato di attuare le seguenti richieste:

1. La Confederazione deve assumersi i costi della protezione delle greggi.
2. La Confederazione deve disciplinare il problema delle responsabilità in caso di ferimento da parte dei cani da protezione.
3. La Confederazione introduce un monitoraggio della protezione delle greggi.

Motivazione

I grandi predatori si diffondono sempre più in Svizzera. Alcuni orsi allo stato selvatico erano già stati avvistati sul nostro territorio e probabilmente vi torneranno. Le popolazioni di lupi continuano ad aumentare. È stata accertata la presenza delle prime femmine, ciò che lascia presupporre la formazione di branchi. La nascita dei primi cuccioli di coppie viventi allo stato selvatico è quindi solo una questione di tempo. Le greggi di pecore e di capre, ma anche le mandrie di vacche nutrici sono minacciate in misura sempre maggiore dai grandi predatori in Svizzera. Numerosi animali sono già stati sbranati e un incremento del rischio di ferimento da parte dei grandi predatori cresce di pari passo all'aumento delle loro popolazioni. Gli agricoltori hanno reagito adottando diverse misure di protezione delle greggi, fra cui i cani da protezione. I problemi connessi alla protezione delle greggi sono nettamente più complessi e onerosi rispetto a quanto ritenuto inizialmente. Non è possibile che i costi supplementari causati dall'immigrazione dei grandi predatori siano a carico degli agricoltori. La Confederazione deve farsi carico dei costi della protezione delle greggi, tuttavia non attribuendo tali costi al budget agricolo. Non ancora chiarita è anche la questione legata alle responsabilità in caso di ferimento di persone e animali da parte dei cani da protezione. Tale aspetto va regolamentato in modo chiaro. Un cane da protezione è un fattore di rischio difficilmente valutabile. Vi sono stati singoli casi di turisti che, dopo essere entrati nei pascoli con ovini sono stati attaccati e feriti dai cani da protezione. Anche altri cani sono stati attaccati e feriti nelle zone di pascolo. Gli agricoltori non tengono i cani da protezione per loro piacere ma perché sono stati loro imposti per proteggersi contro i grandi predatori. Non è quindi giusto né concepibile che debbano assumersi il rischio di eventuali ferimenti. In tal senso chiediamo alla Confederazione, quale firmataria della Convenzione di Berna, di farsi carico di maggiori responsabilità nell'ambito della protezione dai grandi predatori.»

Nella sua presa di posizione datata 12 maggio 2010 il Consiglio federale aveva proposto di respingere la mozione, che gli era tuttavia stata rimessa dal Parlamento ai fini dell'attuazione, rinviando alla sua risposta alla mozione 09.3814 «Pianificazione della gestione degli alpi» in relazione al finanziamento della protezione del bestiame e al relativo fondamento giuridico. Considerate le regolamentazioni vigenti, il Consiglio federale riteneva che non fossero necessarie misure supplementari relative alla responsabilità e al monitoraggio. Nel 2011 le Camere federali hanno accolto la mozione con la seguente modifica: «Dato il massiccio aumento del numero di grandi predatori in Svizzera, il Consiglio federale è incaricato di attuare le seguenti richieste: 1) la Confederazione redige un rapporto sulle soluzioni per finanziare a lungo termine le misure di protezione delle greggi e provvede al loro fondamento giuridico. Tale rapporto dovrà altresì affrontare la questione della responsabilità in caso di attacco da parte di cani da protezione; 2) la Confederazione introduce un monitoraggio della protezione delle greggi.»

¹ http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20103242

1.2 Integrazione di ulteriori mozioni

1.2.1 Mozione 09.3814 del 23 settembre 2009 sulla pianificazione della gestione degli alpi

Testo depositato²

«Il Consiglio federale è incaricato di modificare la legislazione agricola in modo tale che la Confederazione debba elaborare, in tempi utili e in collaborazione con i cantoni, una pianificazione della gestione degli alpi che preveda una valutazione della possibile protezione dei greggi contro i predatori, con rispettivo finanziamento, uniforme per tutta la Svizzera. Tale pianificazione della gestione degli alpi dovrebbe fornire la base per una regolazione semplificata degli effettivi di predatori sugli alpi che non possono essere protetti.»

Nella sua presa di posizione datata 27 novembre 2009 il Consiglio federale ha incaricato l'UFAM di elaborare, in collaborazione con l'UFAG, soluzioni per finanziare a lungo termine le misure di protezione del bestiame e il relativo fondamento giuridico.

1.2.2 Mozione CAPTE 10.3008 del 2 febbraio 2010 sulla prevenzione dei danni causati dai grandi predatori

Testo depositato³

«Per prevenire i gravi danni causati dai grandi predatori protetti lince e lupo si chiede al Consiglio federale di modificare l'articolo 4 dell'ordinanza sulla caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (RS 922.01), che disciplina la regolazione degli effettivi di specie protette, in modo che i cantoni possano ora, con l'accordo preventivo dell'Ufficio federale dell'ambiente, adottare misure temporanee di regolazione delle specie protette anche in caso di gravi danni agli animali da reddito o di forti perdite per la propria regalia della caccia.»

1.2.3 Mozione 10.3264 del 19 marzo 2010 sulla revisione dell'articolo 22 della Convenzione di Berna

Testo depositato⁴

«Secondo il diritto svizzero e la prassi costante una legge può essere modificata in qualsiasi momento quando le circostanze lo richiedono. Una convenzione internazionale ha valore legale in Svizzera e deve quindi poter essere modificata se la situazione vigente al momento della ratifica ha subito palesi mutamenti.

Il testo dell'articolo 22 della Convenzione per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa (Convenzione di Berna) esclude la possibilità che un Paese possa adattare gli obblighi assunti con la firma della convenzione. Tuttavia, il lupo non è più una specie minacciata d'estinzione e la situazione è cambiata in Svizzera da quando, nel 1980, l'Assemblea federale ha approvato la convenzione.

Per questa ragione, il Consiglio federale è invitato a fare il necessario per modificare l'articolo 22 della Convenzione di Berna. Un Paese firmatario deve sempre poter esprimere le sue riserve nei confronti degli obblighi assunti inizialmente. Il Consiglio federale deve sottoporre al comitato permanente della convenzione una proposta per adattare e integrare l'articolo 22, in base alla quale ogni Paese firmatario deve poter formulare delle riserve anche dopo la firma della convenzione.

Se tale modifica sarà approvata, il Consiglio federale deve formulare la seguente riserva:

“Il lupo (*Canis lupus*) può essere cacciato in Svizzera al fine di limitarne l'impatto negativo sulle altre specie ed evitare gravi ripercussioni sugli animali da reddito, sugli altri beni e sul settore del turismo e della caccia.”

Se la modifica è respinta, il Consiglio federale deve disdire la Convenzione di Berna. In tal modo potrà formulare le riserve necessarie al momento di una nuova ratifica.»

Il 29 gennaio 2013 la Convenzione di Berna ha comunicato in una missiva ufficiale all'UFAM la sua risposta negativa. La decisione è corredata da una serie di raccomandazioni sulla gestione dei lupi che provocano danni⁵.

² http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20093814

³ http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20103008

⁴ http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20103264

1.2.4 Mozione 10.3605 del 18 giugno 2010 sulla gestione dei grandi predatori

Testo depositato⁶

«Il Consiglio federale è incaricato di mettere a punto una gestione dei grandi predatori improntata sul lungo periodo e coordinata a livello internazionale e di creare le basi legali necessarie, in vista di ridurre al minimo i danni causati dalle popolazioni di lupi, linci e orsi rispettando gli obblighi internazionali e ispirandosi al modello francese.»

1.3 Procedura

Come menzionato in precedenza, la mozione 10.3242 chiede che il Consiglio federale elabori un rapporto che illustri le soluzioni per finanziare a lungo termine le misure di protezione del bestiame. In tal senso occorre accertare il fabbisogno finanziario della Confederazione e, di conseguenza, conoscere i seguenti parametri rilevanti:

- grandi predatori da cui proteggere il bestiame: specie, diffusione e popolazioni;
- danni da selvaggina effettivamente imputabili a grandi predatori;
- beni agricoli da salvaguardare: superfici agricole, animali da reddito e aziende;
- misure di protezione del bestiame che consentono di prevenire in modo efficace i danni causati dalla selvaggina;
- basi giuridiche e rischi in relazione alla protezione del bestiame come pure proposte di revisione atti a potenziare la protezione del bestiame.

1.4 Struttura del rapporto

Il presente rapporto è composto da un riassunto, un rapporto di sintesi e un allegato con spiegazioni approfondite, figure e tabelle. Il rapporto introduce innanzitutto la descrizione dell'evoluzione dei grandi predatori indigeni, dei danni da essi causati come pure delle popolazioni, della detenzione e dell'alpeggio di animali da reddito in Svizzera. Successivamente sono presentate le esperienze nell'organizzazione della protezione del bestiame in Svizzera e quelle relative a misure concrete di protezione del bestiame. Segue poi una spiegazione delle basi giuridiche relative alla prevenzione e al risarcimento di danni arrecati da grandi predatori ad animali da reddito. Nel presente rapporto sono oggetto di discussione anche altre questioni giuridiche concernenti la responsabilità del detentore di animali, il diritto di accesso, la legislazione sui sentieri, la protezione degli animali come pure la protezione contro le epizootie, le legislazioni cantonali sui cani nonché aspetti penali. In conclusione è abbozzato lo scenario futuro della protezione del bestiame in Svizzera (organizzazione, misure), con riferimento al fabbisogno di risorse e al finanziamento.

2 Evoluzione dei grandi predatori indigeni e dei danni da essi causati

2.1 Ritorno dei grandi predatori indigeni in Svizzera e conflitti che ne derivano

In Svizzera i grandi predatori lince, lupo e orso bruno sono specie animali indigene, dunque una componente naturale della fauna svizzera. Nel corso degli ultimi secoli, tuttavia, questi animali sono stati perseguitati sistematicamente dall'uomo e agli inizi del XX secolo erano scomparsi dal territorio svizzero. La causa principale dell'eradicazione risiedeva nel conflitto con l'allevamento di animali da reddito. Alla fine del XIX secolo, a causa della caccia incontrollata e della perdita di habitat adatti dovuta all'ampia deforestazione, in Svizzera le popolazioni di ungulati erano scomparse o diminuite in modo considerevole. Non avendo più a disposizione prede naturali, i grandi predatori ripiegarono sugli animali da reddito. A quell'epoca la popolazione svizzera era costituita in gran parte da agricoltori che spesso erano poveri e possedevano soltanto pochi animali da reddito. Per questo motivo, la perdita di un animale da reddito poteva gravare notevolmente sul relativo proprietario. Nel corso del XIX secolo, il miglioramento dei mezzi per la lotta contro i grandi predatori, soprattutto le armi da fuoco, e l'utilizzo della stricnina, una sostanza tossica, hanno segnato il destino dei grandi predatori.

⁵ <http://www.bafu.admin.ch/tiere/09262/09413/12955/index.html?lang=it>

⁶ http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20103605

Posti sotto protezione in Europa, da 50 anni a questa parte i grandi predatori hanno ricominciato a diffondersi in modo graduale, facendo ritorno anche in Svizzera. La prima specie ricomparsa in Svizzera è stata la lince (dal 1971), seguita dal lupo (dal 1995), dall'orso bruno (dal 2005) e di recente anche dallo sciacallo dorato (primo avvistamento nel 2011). Il diritto svizzero considera questi grandi predatori specie protette (cfr. capitolo 6.1). Il ritorno dei grandi predatori nelle Alpi è tuttora correlato a conflitti significativi anche nel XXI secolo. Particolarmente colpito risulta l'allevamento agricolo di animali da reddito, in quanto l'uccisione di questi ultimi da parte di grandi predatori comporta perdite economiche. Da ciò derivano costi supplementari dovuti al fabbisogno di misure di prevenzione diventate ormai necessarie.

2.2 Diffusione e popolazioni di grandi predatori in Svizzera (situazione attuale e possibile evoluzione)

La valutazione delle misure di prevenzione necessarie a lungo termine si basa sulla possibile diffusione e sull'evoluzione futura delle popolazioni di grandi predatori. Di seguito, per ciascuno dei grandi predatori ricomparsi in Svizzera (lince, lupo, orso bruno e sciacallo dorato), è illustrato il ritorno della specie come pure la situazione attuale e la possibile evoluzione della relativa diffusione e popolazione.

Poiché il ritorno dei grandi predatori interessa in particolar modo l'agricoltura, la possibile diffusione futura dei grandi predatori è presentata con un occhio di riguardo alla superficie utilizzata a scopo agricolo. Conformemente alla LAgr (art. 4) e all'ordinanza sulle zone agricole (art. 1), in Svizzera la superficie agricola utile è suddivisa in due regioni composte da varie zone che rispecchiano le diverse difficoltà di produzione: 1) la regione di montagna con quattro zone di montagna e 2) la regione di pianura con una zona collinare e una zona di pianura (fig. 1 e tab. 1). La regione d'estivazione si trova al di fuori della superficie agricola utile.

2.2.1 Lince

Ritorno in Svizzera

La lince eurasiatica è stata oggetto di eradicazione durante 200 anni, fino alla seconda metà del XIX secolo. Dopo un'assenza durata 150 anni la lince è ricomparsa per la prima volta in Svizzera nel 1971, quando il Cantone di Obvaldo ha messo in libertà le prime linci dei Carpazi in base a un decreto del Consiglio federale del 1967. A questa prima messa in libertà sono seguite ulteriori azioni di messa in libertà autorizzate ufficialmente nelle Alpi (Cantoni di Obvaldo e Vaud) e nel Giura (Cantone di Neuchâtel). Alcune linci sono state messe in libertà da privati senza alcuna autorizzazione ufficiale. Conformemente al diritto vigente, queste azioni sarebbero illegali. La revisione totale della legge federale sulla caccia (1986) ha vietato le azioni di messa in libertà di animali selvatici non autorizzate dalla Confederazione. Complessivamente, in quegli anni vennero messe in libertà circa 25-30 linci. La lince si è poi diffusa anche nelle Alpi centrali e occidentali come pure nel Giura meridionale. L'ultima azione di messa in libertà autorizzata ufficialmente ha avuto luogo nei Cantoni di Zurigo, San Gallo e Turgovia, i quali nel 1998, nel quadro del progetto LUNO (trasferimento di linci nella Svizzera orientale), hanno creato una popolazione di linci nella Svizzera orientale mediante trasferimenti di effettivi dal Giura e dalle Alpi.

Diffusione e popolazione: situazione attuale

Attualmente la Svizzera ospita circa 160 linci di almeno un anno di età ripartite in due popolazioni ben distinte separate dall'Altopiano: una si trova nel Giura (ca. 50 linci) e una nelle Alpi (ca. 110 linci) (fig. 2 e tab. 2). La popolazione di linci nel Giura è costantemente legata a quella presente nel Giura francese. Attualmente la popolazione più numerosa si trova nelle Alpi nordoccidentali.

Diffusione e popolazione: possibile evoluzione

Le stime relative alla possibile area di diffusione futura della lince in Svizzera si basano su osservazioni effettuate negli ultimi 40 anni. Tali osservazioni dimostrano che gli habitat prediletti dalla lince sono i boschi fitti. Per i prossimi anni si prevede una diffusione della lince nelle Alpi orientali e meridionali e, al contempo, una crescita della relativa popolazione, per ora ancora molto isolata, nella Svizzera orientale (fig. 2). Nel Giura, la specie non dovrebbe diffondersi ulteriormente. È molto probabile un insediamento nella regione d'estivazione e nella regione di montagna. Sebbene nell'estate 2012 nell'Altopiano, nei pressi di Yverdon-les-Bains, sia stata documentata la prima riproduzione tra linci, in base alle conoscenze attuali è piuttosto improbabile un insediamento nella

zona di pianura densamente popolata dall'uomo. In tale zona, tuttavia, è da prevedere una comparsa sporadica di singoli esemplari (fig. 2). Se la lince colonizzasse il suo intero habitat potenziale, la Svizzera potrebbe ospitare tra i 400 e i 450 esemplari.

2.2.2 Lupo

Ritorno in Svizzera

Verso la fine del XIX secolo il lupo sparì dalle ultime regioni della Svizzera: nel 1870 dal Vallese, nel 1872 dal Ticino, nel 1874 da Soletta e nel 1890 dal Giura settentrionale. Scenari simili si ebbero anche nei Paesi dell'arco alpino. Sopravvisse soltanto una popolazione di circa 100-200 effettivi in Italia, più precisamente sulle montagne dell'Appennino abruzzese. Con la messa sotto protezione legale del lupo in Italia, avvenuta nel 1976, come pure l'espansione delle superfici forestali, l'incremento delle popolazioni di specie preda e l'esodo dalle campagne, la popolazione centrale ha ripreso a espandersi. Nel 1992 il primo lupo è comparso nelle Alpi italiane e nella seconda metà degli anni Novanta è stato documentato il primo avvistamento nelle Alpi francesi. Attualmente la Francia ospita circa 250 lupi ripartiti in 30 branchi. Dopo il primo avvistamento, avvenuto nel 1995 nel Canton Vallese, i lupi sono migrati regolarmente in Svizzera da Francia e Italia diffondendosi in modo naturale.

Diffusione e popolazione: situazione attuale

Come dimostrato da esperienze maturate in Svizzera e negli Stati limitrofi, il reinsediamento del lupo in una regione avviene in tre fasi. Nella prima fase migrano soltanto singoli maschi giovani che vagano su ampi territori alla ricerca di una zona adatta e diventano stanziali là dove trovano cibo a sufficienza. Nella seconda fase migrano giovani femmine, di conseguenza si formano le prime coppie che si riproducono in piccoli branchi. Nella terza fase il lupo si diffonde sul territorio e si riproduce regolarmente, migrando in modo mirato in nuove zone. Attualmente, la Svizzera si trova nella seconda fase del reinsediamento: singoli lupi sono già stati avvistati nei Cantoni Vallese, Grigioni, Ticino, Berna, Vaud e Friburgo come pure nella Svizzera centrale, più precisamente nei Cantoni Lucerna, Uri, Nidvaldo, Svitto e Obvaldo. Si ritiene che la maggior parte dei lupi reinsediatisi in Svizzera abbiano utilizzato quale asse di migrazione la Val Ferret, nelle Alpi vallesane. Attualmente si stima che la popolazione di lupi in Svizzera conti circa 20 esemplari (fig. 3). Di questa popolazione fa parte anche il primo branco, che è stato costituito nel 2012 nella regione del Calanda (Cantone dei Grigioni). A maggio 2013 è stato avvistato il primo lupo anche nella regione del Giura (Cantone di Neuchâtel). È probabile che i lupi insediatisi nella regione del Giura abbiano utilizzato quale punto d'accesso La Dôle.

Diffusione e popolazione: possibile evoluzione

Sebbene possano vivere pressoché ovunque, le osservazioni effettuate finora dai Paesi dell'arco alpino dimostrano che i lupi si insediano soprattutto nelle regioni di montagna ampiamente forestali. Per stimare la possibile area di diffusione futura dei lupi in Svizzera è stato necessario ricorrere a osservazioni effettuate nelle Alpi francesi e italiane. È del tutto probabile una diffusione nella regione d'estivazione e nella regione di montagna. In base alle conoscenze attuali è piuttosto improbabile che compaiano branchi di lupi nella zona di pianura e nella zona collinare. Tuttavia, siccome il monitoraggio effettuato nei Paesi confinanti con la Svizzera dimostra che singoli individui sono in grado di percorrere parecchie centinaia di chilometri in pochi mesi, la comparsa di singoli esemplari vaganti non è da escludere ovunque. Se la popolazione futura di lupi potesse svilupparsi liberamente e la possibile area di diffusione venisse interamente popolata, in Svizzera potrebbero vivere fino a 300 lupi suddivisi in circa 50-60 branchi.

2.2.3 Orso bruno

Ritorno in Svizzera

Agli inizi del XX secolo l'orso bruno era ancora presente soltanto nella regione sudorientale della Svizzera, in Bassa Engadina, in Val Monastero e in Val dal Spöl. L'orso bruno è scomparso definitivamente dalla Svizzera a seguito dell'ultimo abbattimento, avvenuto nel 1904 nel Cantone dei Grigioni, nonché dell'ultimo avvistamento risalente al 1923. L'orso bruno è stato perseguitato sistematicamente anche nei Paesi limitrofi dell'arco alpino: alla fine del XX secolo rimanevano alcuni sopravvissuti soltanto in Slovenia e nel Trentino. Al fine di aumentare la popolazione di orsi alpini in Trentino, minacciata di estinzione, nell'ambito di un progetto finanziato dall'UE e svolto tra il

1999 e il 2002 nel Parco naturale Adamello Brenta sono stati messi in libertà dieci orsi dinarici provenienti dalla Slovenia. Oggi la popolazione isolata presente in Trentino, che è di piccole dimensioni, è composta da circa 45 orsi bruni. In Svizzera non è in corso alcun progetto atto a favorire l'insediamento degli orsi bruni, poiché si parte dal presupposto che tali animali debbano spostarsi in modo naturale. Dopo 100 anni di assenza, a fine luglio 2005 il primo orso è ricomparso in Svizzera, più precisamente nel Parco nazionale, nel Cantone dei Grigioni.

Diffusione e popolazione: situazione attuale

Dal 2005, dal Trentino sono immigrati circa 21 esemplari maschi di orso bruno, otto dei quali sono stati avvistati nel Cantone dei Grigioni (tab. 3). Questi orsi si sono insediati in particolare in Val Monastero, in Bassa Engadina, in Val Poschiavo, in Alta Engadina e nella regione dell'Albula. La maggior parte degli orsi, è in seguito di nuovo emigrata e due di essi, a causa del loro comportamento pericoloso nonché conformemente alla Strategia Orso in vigore in Svizzera, sono stati abbattuti (JJ3 e M13). Nonostante lo svernamento di tre orsi, nessun animale si è finora trattenuto in Svizzera per un periodo superiore a due anni (tab. 3).

Diffusione e popolazione: possibile evoluzione

Grazie alla sua capacità di adattamento, l'orso bruno può sfruttare habitat molto differenti. Tuttavia, in base alle osservazioni effettuate in Trentino e in Slovenia, predilige le regioni ampiamente forestali, poco popolate dall'uomo e per lo più montagnose. In Svizzera le possibili rotte di migrazione degli orsi bruni coincidono con il passaggio in Val Monastero, nella regione di Zerne e in Val Poschiavo (fig. 4). Poiché in Trentino la popolazione di orsi bruni cresce di anno in anno, vi è sempre la possibilità che singoli esemplari maschi migrino in Svizzera. Per questo motivo è molto probabile un'immigrazione di orsi bruni in Alta e Bassa Engadina, nella regione dell'Albula, in alcune parti del Reno posteriore e nelle valli meridionali del Cantone dei Grigioni (Poschiavo, Bregaglia e Mesolcina). In una seconda fase, si prevede la comparsa di singoli esemplari anche nelle rimanenti regioni del Cantone dei Grigioni e nel Ticino nordorientale. Sebbene l'habitat adatto agli orsi bruni sia ampiamente disponibile sul territorio svizzero, è probabile che a medio termine compaiano soltanto singoli esemplari. Poiché gli esemplari femmine potrebbero emigrare soltanto lentamente dal Trentino, a breve non si prevede una riproduzione regolare di orsi bruni in Svizzera.

2.2.4 Sciacallo dorato

Prima comparsa e possibile diffusione futura in Svizzera

In origine lo sciacallo dorato popolava vaste regioni dell'Africa, dell'Arabia, dell'India, del Medio Oriente e della Turchia. A causa della messa sotto protezione della specie, del riscaldamento climatico e della scarsa presenza del lupo, uno dei suoi nemici naturali, dovuta all'intervento antropico, lo sciacallo dorato ha iniziato a diffondersi in modo discontinuo nella Penisola araba, in Turchia e in Europa occidentale. Dagli anni Ottanta si è spinto sempre più verso l'Austria, l'Italia e la Germania attraversando quindi la Croazia, la Slovenia e l'Ungheria (fig. 5). A novembre e dicembre 2011, grazie trappole fotografiche, lo sciacallo dorato è stato avvistato per la prima volta in Svizzera, più precisamente nei Cantoni di Berna, Friburgo e Vaud. Considerata la sua rarità e il suo areale naturale, che si estende fino al nostro Paese, in Svizzera lo sciacallo dorato è considerato fauna indigena protetta. Sebbene sia sempre possibile una migrazione dello sciacallo dorato in Svizzera, per ora un'ampia diffusione della specie sul territorio svizzero è alquanto improbabile.

2.2.5 Armonizzazione internazionale della gestione dei grandi predatori

Siccome i grandi predatori necessitano un territorio vasto in cui vagare e si spostano oltrepassando i confini nazionali, è estremamente importante che i Paesi dell'arco alpino gestiscano la presenza di queste specie in modo armonizzato. Attualmente sono in vigore degli accordi a livello di comunità scientifica in gruppi di lavoro quali il Wolf Alpine Group e lo SCALP⁷, nonché a livello statale nel quadro dell'ARGE ALP⁸ e della piattaforma WISO⁹ della Convenzione delle Alpi. La collaborazione tra i Paesi dell'arco alpino in questi ambiti funziona bene e rivestirà un ruolo importante nello scenario futuro della gestione dei grandi predatori.

⁷ SCALP: Status and Conservation of the Alpine Lynx Population.

⁸ Comunità di Lavoro delle Regioni Alpine: www.argealp.org

⁹ Wildlife and Society – Piattaforma «Grandi predatori, ungulati selvatici e società»: <http://www.alpconv.org/it/organization/groups/WGCarnivores/default.html>

2.2.6 Conclusioni sulla possibile diffusione futura dei grandi predatori in Svizzera

Dall'analisi della possibile diffusione futura dei grandi predatori in Svizzera risulta chiaramente che:

- nel caso della **lince** è molto probabile una diffusione nelle regioni boschive (montagnose) delle Prealpi, delle Alpi, del sud delle Alpi nonché del Giura. La possibile presenza di linci concernerà soprattutto l'intera regione di montagna. Non si prevede un'ampia diffusione nella zona di pianura e nella zona collinare, densamente popolate dall'uomo; tuttavia, è possibile che singoli esemplari compaiano ovunque;
- nel caso del **lupo** è molto probabile una diffusione nelle regioni boschive (montagnose) delle Prealpi, delle Alpi, del sud delle Alpi nonché del Giura. In particolare è molto probabile una comparsa del lupo nella regione d'estivazione e in quasi tutta la regione di montagna. Non si prevede un'ampia diffusione nella zona di pianura e nella zona collinare, densamente popolate dall'uomo; tuttavia, è possibile che singoli animali compaiano ovunque;
- nel caso dell'**orso bruno** si prevede una probabile migrazione sporadica di singoli esemplari vaganti nella regione centro-orientale del Cantone dei Grigioni e nel nord-est del Canton Ticino;
- nel caso dello **sciacallo dorato** è possibile una comparsa erratica di singoli esemplari.

2.3 Evoluzione dei danni all'agricoltura causati da grandi predatori in Svizzera

Un'ulteriore base per la valutazione delle misure di prevenzione necessarie in futuro è costituita dai possibili danni all'agricoltura che occorre prevedere in relazione alla presenza di grandi predatori. Le specie indigene di grandi predatori causano infatti danni di diverso tipo, per esempio ad animali da reddito o apiari. Nella maggior parte dei casi gli attacchi dei grandi predatori si distinguono da altre cause di morte per determinati tratti caratteristici. I guardiacaccia cantonali effettuano la valutazione di una predazione direttamente sul luogo dell'accaduto. Se possibile, dal luogo della predazione vengono prelevati campioni al fine di determinare dal punto di vista genetico il responsabile del danno come pure la sua origine. I danni ad animali da reddito comprovatamente causati da grandi predatori vengono risarciti interamente agli agricoltori. Al fine di determinare l'importo del risarcimento vengono impiegate in linea generale le tabelle di valutazione¹⁰ della Federazione svizzera d'allevamento caprino e ovino.

2.3.1 Danni causati dalla lince

In generale i danni all'agricoltura causati dalle linci si verificano piuttosto di rado. In quanto carnivore, le linci si nutrono soprattutto di animali selvatici, in particolare caprioli e camosci ma anche volpi e lepri. Se solo di rado predano animali da reddito minuti, quali pecore, capre, cervidi da allevamento (p. es. daini), alpaca e volatili, non attaccano mai grossi animali da reddito quali i bovini. In generale durante un attacco la lince sbrana un solo animale da reddito.

Dopo la prima messa in libertà di esemplari di lince, avvenuta all'inizio degli anni Settanta, le prime predazioni ai danni di animali da reddito si sono verificate già nel 1973 in Svizzera centrale (fig. 6). In seguito, il numero di predazioni ai danni di animali da reddito ha registrato un continuo aumento a causa del numero crescente di linci presenti in Svizzera. Il culmine è stato raggiunto nel 2000 quando sono stati predati circa 230 animali da reddito (in maggioranza pecore). I danni sono stati compiuti soprattutto durante il periodo d'estivazione. Dalle osservazioni risulta che la maggior parte delle linci non si interessa agli animali da reddito; tuttavia, può accadere che singoli individui si «specializzino» in animali da reddito, predandoli sistematicamente. Grazie all'autorizzazione ufficiale per l'abbattimento di questi «specialisti in animali da reddito», è stato possibile porre fine a livello locale a queste frequenti predazioni di animali da reddito. Tra il 1997 e il 2007, le autorizzazioni ufficiali per l'abbattimento hanno consentito di eliminare sette di queste linci che causavano danni¹¹. Dal 2005 i danni causati da linci ad animali da reddito si sono stabilizzati a circa 36 predazioni medie l'anno (fig. 6). La lince è responsabile di circa il 17 per cento delle predazioni avvenute in Svizzera dal 2005 ai danni di animali da reddito.

¹⁰ Tabella di valutazione per allevamento ovino:

<http://szv.caprovis.ch/files/Verband/Einschätzungstabelle%20deutsch%20ab%201.1.2013.pdf>

Tabella di valutazione per allevamento caprino:

http://www.protectiondestroupeaux.ch/fileadmin/doc/Was_tun/_Entsch_344digungsans_344tze_Ziegen_2009.xlsx_pdf

¹¹ <http://www.bafu.admin.ch/tiere/09262/09413/09417/index.html?lang=it>

2.3.2 Danni causati dal lupo

Al contrario della linca, il lupo può causare danni considerevoli all'agricoltura e agli animali da reddito. Come la linca, anche il lupo è un animale carnivoro e predilige gli ungulati. Tra gli animali selvatici preferisce in particolare cervi, caprioli, cinghiali o camosci e, tra gli animali da reddito, soprattutto pecore e capre. I lupi attaccano solo di rado grossi animali da reddito in grado di difendersi, quali bovini, cavalli o asini. Quando caccia, il lupo sceglie sempre le prede facili: in natura attacca quindi animali malati, deboli, giovani oppure vecchi, mentre negli allevamenti quelli il cui istinto difensivo e di fuga è poco sviluppato e che hanno tendenza a unirsi in gruppi. Se il lupo attacca un gregge e gli animali da reddito non scappano, è spesso in grado di mietere numerose vittime in una sola volta. I lupi si «specializzano» di rado in animali da reddito; tuttavia, approfittano di ogni occasione per predare animali da reddito indifesi.

Dalla comparsa del primo lupo verso la metà degli anni Novanta, ogni anno, fatta eccezione per il 1997, sono stati predati tra 11 e 383 animali da reddito (in media 160 animali da reddito l'anno), la maggior parte dei quali pecore (95 %) (fig. 7). In alcuni casi sono state sbranate anche capre (5 %). I bovini sono stati oggetto di predazioni soltanto in singoli casi. In Svizzera, dal 2005 il lupo ha causato circa il 74 per cento dei danni ad animali da reddito che sono poi stati risarciti. I danni sono stati causati principalmente durante il periodo d'estivazione. Considerando le predazioni compiute da lupi ad animali da reddito tra il 1999 e il 2012, risulta che circa l'84 per cento si è verificato nella regione d'estivazione, il 7 per cento nella zona di montagna IV e il 6 per cento nella zona di montagna III (fig. 8). Il 2 per cento delle predazioni è avvenuto nella zona di montagna II, mentre nelle altre zone agricole (zona di montagna I, zona collinare e zona di pianura) se ne sono verificate pochissime (meno dell'1 %).

2.3.3 Danni causati dall'orso bruno

Al contrario della linca e del lupo, l'orso bruno è un onnivoro. Si nutre soprattutto di alimenti vegetali quali frutta, bacche, radici, erba, ma anche di insetti e carogne. L'orso bruno è assolutamente in grado di causare danni all'agricoltura in quanto, se gli si presenta l'occasione, può predare animali da reddito indifesi, in particolare pecore e capre ma anche animali più grossi quali asini o bovini. Se nel corso di un attacco il resto del gregge o della mandria non fugge, l'orso bruno può mietere diverse vittime. A causa della predilezione dell'orso bruno per il miele e le larve delle api, gli apiari non protetti¹² possono venir saccheggianti.

Dal 2005 gli orsi bruni hanno attaccato soprattutto pecore; il numero di animali da reddito predati (tra 5 e 49 animali da reddito l'anno, ossia in media 19 animali l'anno) si è mantenuto relativamente basso (fig. 9). Tra le altre specie di animali da reddito che hanno subito predazioni da orsi bruni figurano asini, lama e bovini. Gli orsi bruni hanno saccheggiato anche degli apiari: finora quelli danneggiati sono stati meno di 10 all'anno. In Svizzera, dal 2005, l'orso bruno ha causato circa il 9 per cento dei danni ad animali da reddito.

2.3.4 Situazioni di pericolo per l'uomo in presenza di orsi bruni e contromisure

In generale gli orsi bruni in libertà sono animali timorosi che riescono a evitare l'uomo grazie al loro senso dell'olfatto e dell'udito, ben sviluppato. Gli incontri diretti con orsi bruni si verificano di rado e gli attacchi a persone avvengono soltanto in casi eccezionali. Nell'ultimo decennio si è verificata circa una dozzina di incidenti in tutta Europa, per la maggior parte nei Carpazi, nei Balcani e nella regione della Russia confinante con l'Europa, luoghi in cui vivono grandi popolazioni di orsi. È probabile che la causa di questi incidenti risieda nel fatto che gli orsi sono stati sorpresi dall'uomo e si sono sentiti minacciati.

Tuttavia, se gli orsi bruni si abituano alle fonti alimentari antropiche, è possibile che perdano il loro timore nei confronti dell'uomo (condizionamento alimentare, abitudine). In queste circostanze, gli incontri a rischio tra uomo e orso diventano inevitabili. Per evitare che gli orsi si abituino, è estremamente importante mettere in atto un piano di gestione dei rifiuti organici nelle potenziali aree di insediamento. Su incarico del Cantone dei Grigioni e dell'UFAM, la scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, ZHAW) ha elaborato delle direttive e delle guide pratiche sulla gestione di fonti alimentari di origine antropica¹³.

¹² Un apiario è il luogo in cui vengono collocati più alveari.

¹³ <http://www.bafu.admin.ch/tiere/09262/09285/09288/index.html?lang=it>

2.3.5 Danni causati dallo sciacallo dorato

Lo sciacallo dorato è un animale onnivoro che si nutre in modo variato di roditori, uccelli, anfibi, frutta e insetti. Soltanto di rado caccia animali più grossi. È comunque possibile che attacchi sporadicamente pecore e capre. Dalle osservazioni effettuate all'estero risulta tuttavia che ciò accade di rado. Dato che è molto difficile distinguere lo sciacallo dal lupo, l'UFAM mira a una qualificazione giuridica dello sciacallo identica a quella del lupo: gli eventuali danni causati dallo sciacallo dorato verranno dunque risarciti in modo analogo a quelli causati dal lupo. Di conseguenza, le misure di prevenzione dei danni causati dal lupo varranno anche quelli causati dallo sciacallo dorato. Finora in Svizzera nessun danno causato dallo sciacallo dorato è stato dimostrato mediante analisi genetica.

2.3.6 Indennità in caso di danni causati da grandi predatori

Nell'ultimo decennio i danni causati da grandi predatori in Svizzera sono stati pari in media a 95 300 franchi l'anno. L'importo massimo di 167 500 franchi registrato nel 2008 non è mai stato superato (fig. 10). In media per i danni provocati dalle singole specie di grandi predatori ad animali da reddito sono stati versati ogni anno le seguenti indennità: 17 500 franchi per la linca, 54 400 franchi per il lupo e 9500 franchi per l'orso bruno. Nel caso dell'orso bruno, oltre che per i danni causati ad animali da reddito è stato versato un risarcimento annuo medio pari a 4000 franchi per i danni agli apiari.

2.3.7 Confronto tra danni causati da grandi predatori e altre perdite di bestiame minuto

Dall'esperienza maturata in Svizzera risulta che la maggior parte dei danni ad animali da reddito coinvolge pecore (91 %). I danni che coinvolgono capre sono pari al 7 per cento, mentre quelli che coinvolgono altri animali da reddito quali bovini, equidi, camelidi del nuovo mondo (alpaca ecc.) e apiari sono pari a meno dell'1 per cento. I grandi predatori attaccano circa lo 0,1 per cento dell'effettivo totale di pecore estivate in Svizzera, che corrisponde a circa 200 000 animali. I danni causati da grandi predatori rappresentano soltanto il 5 per cento circa dei decessi totali di pecore che avvengono nella regione d'estivazione (circa 4200 dipartite per stagione d'estivazione a causa di fulmini, cadute, malattie ecc.). Occorre tuttavia sottolineare che a livello locale la presenza di grandi predatori può avere un impatto ben visibile, in quanto il numero di pecore predate per azienda può essere considerevole.

2.3.8 Conclusioni sulla prevenzione futura

Dall'analisi dei danni all'agricoltura causati da grandi predatori in Svizzera risulta che:

- la maggior parte dei danni è compiuta durante il periodo d'estivazione (da giugno a settembre);
- la maggior parte dei danni è compiuta nella regione d'estivazione, mentre le regioni di montagna III e IV sono colpite in misura molto minore;
- i danni causati dalla linca sono rari, hanno soltanto un impatto regionale o locale e sono compiuti da singoli esemplari «specializzati»;
- i danni causati dal lupo hanno un impatto decisamente maggiore e interessano in particolare pecore e capre. Solo di rado il lupo causa danni a bovini;
- i danni causati dall'orso bruno sono rari e sporadici. In presenza di orsi bruni è fondamentale proteggere gli apiari e attuare un piano di gestione dei rifiuti organici;
- in Svizzera mancano esperienze concrete relative ai danni causati dallo sciacallo dorato. Poiché è molto difficile distinguere lo sciacallo dal lupo, gli eventuali danni causati dallo sciacallo dorato sono considerati alla stessa stregua di quelli causati dal lupo;
- nell'ambito della prevenzione futura è importante proteggere le pecore e le capre presenti nella regione d'estivazione come pure gli apiari. Nelle zone in cui potrebbero migrare gli orsi, i rifiuti organici devono essere depositati in luoghi ben chiusi («a prova di orso»).

3 Animali da reddito in Svizzera: effettivo, detenzione ed estivazione

3.1 Situazione iniziale

Per valutare le misure di prevenzione necessarie in futuro, le zone agricole da porre sotto protezione e il numero di animali da reddito e di aziende presenti in tali zone costituiscono fattori importanti. Il presente capitolo, che si basa sull'analisi dell'evoluzione dei grandi predatori e dei danni da essi causati, tratta la detenzione del bestiame minuto (pecore e capre) e dei bovini sulla superficie agricola utile, la loro estivazione come pure l'apicoltura nella regione alpina del Cantone dei Grigioni e del Canton Ticino (a causa della possibile comparsa di orsi).

3.2 Detenzione del bestiame minuto e dei bovini in Svizzera

3.2.1 Situazione attuale

In Svizzera sulla superficie agricola utile vengono attualmente allevati circa 424 000 pecore, 86 200 capre e 1 577 400 esemplari di bovini nell'arco di 9-12 mesi l'anno (tab. 1). Dal 2000, il numero di esemplari appartenenti a queste popolazioni è rimasto costante (fig. 11). Secondo le stime dell'UFAG, il numero di pecore, capre e bovini si manterrà stabile¹⁴. Considerando le popolazioni documentate, circa il 57 per cento delle pecore (ca. 241 200 animali), il 74 per cento delle capre (ca. 64 000 animali) e il 42 per cento dei bovini (ca. 658 000 animali) si trovano nella regione di montagna (zone di montagna I-IV). Poiché per preservare i pascoli d'estivazione è importante, tra l'altro, che durante l'estate gli animali da reddito si trattengano sugli alpeggi, l'estivazione concerne gran parte degli animali da reddito detenuti nella regione di montagna¹⁵.

Di regola gli animali da reddito allevati sulla superficie agricola utile vengono tenuti in recinti e controllati in modo rigoroso dalle aziende agricole (stabulazione, controlli regolari). Una protezione sufficiente contro i grandi predatori può quindi essere in generale garantita mediante l'elettificazione dei recinti già collocati e la sorveglianza costante degli animali. Se necessario, quale misura di prevenzione, sulla superficie agricola utile possono essere impiegati puntualmente anche cani da protezione del bestiame. In caso di rischio elevato vengono prese in considerazione misure straordinarie a livello cantonale. Tuttavia, in alcune regioni, le tradizioni differiscono dalla gestione di animali da reddito comunemente praticata sulla superficie agricola utile. In alcune valli ticinesi, per esempio, le capre pascolano liberamente sia nel prepascolo sia nel postpascolo. Poiché tali tradizioni rendono difficoltosa, se non addirittura impossibile, una protezione efficiente, è nell'interesse dei Cantoni analizzare la situazione di dette regioni per quanto concerne le misure di protezione del bestiame.

L'UFAM reputa l'acquisto, l'installazione e la manutenzione di recinzioni conformi all'uso locale sulla superficie agricola utile una prassi corrente della produzione agricola finanziata mediante i pagamenti diretti all'agricoltura. Onde evitare un «effetto domino», tali recinzioni non possono essere oggetto di indennizzi specifici. La regione di montagna è quella maggiormente colpita dalla presenza di grandi predatori, ma spesso le recinzioni per ovini installate non sono elettrificate e, di conseguenza, non forniscono alcuna protezione contro i grandi predatori. Il potenziamento elettrico di queste reti a nodi (posa di fili di arresto metallici all'esterno e sulla parte superiore delle recinzioni con tensione minima di 3000 volt su tutta lunghezza) può rappresentare una misura efficace contro grandi predatori.

3.2.2 Conclusioni sull'esigenza di misure di prevenzione sulla superficie agricola utile

Per la superficie agricola utile si prevede la seguente esigenza di protezione:

- grazie all'installazione di recinzioni conformi all'uso locale come pure al controllo rigoroso degli animali da reddito da parte delle aziende agricole, sulla superficie agricola utile il rischio di danni causati da grandi predatori è relativamente basso;
- onde evitare un eventuale «effetto domino», l'acquisto, l'installazione e la manutenzione di recinzioni conformi all'uso locale non possono essere oggetto di indennizzi specifici, come chiesto dai Cantoni. Tuttavia, nelle zone di montagna in cui la presenza di grandi predatori

¹⁴ Comunicazione per e-mail con l'UFAG, settore Ecologia, 6 marzo 2013.

¹⁵ Comunicazione per e-mail con l'UFAG, settore Pagamenti diretti generali, 2 luglio 2013.

è continua, l'UFAM sostiene il potenziamento elettrico delle recinzioni per ovini quale misura efficace contro grandi predatori.

3.3 Estivazione del bestiame minuto e dei bovini in Svizzera

3.3.1 Situazione attuale

In Svizzera, la regione d'estivazione è pari a circa 530 000 ettari (fig. 1) e include una parte importante del paesaggio rurale delle Alpi, delle Prealpi e del Giura. Questa regione viene distinta dalla regione di pianura e da quella di montagna e comprende superfici quali pascoli d'estivazione, prati da sfalcio, pascoli con pastori e pascoli comunitari. Durante tre o quattro mesi l'anno, nella regione d'estivazione della Svizzera viene estivato il 55 per cento delle pecore (ca. 233 200 animali), il 42 per cento delle capre (ca. 36 600 animali) e il 30 per cento dei bovini (ca. 468 600) (tab. 1). Dal 2000, l'effettivo delle pecore e capre come pure dei bovini estivati in Svizzera è rimasto pressoché stabile (fig. 12). Secondo l'UFAG, grazie agli incentivi creati nel quadro della politica agricola 2014-2017 (contributi d'alpeggio e d'estivazione conformemente agli articoli 44-46 del progetto dell'OPD¹⁶), si prevede che la gestione della regione d'estivazione, ossia l'estivazione del bestiame minuto e di quello grosso, si manterrà stabile.

Da un'osservazione più dettagliata del bestiame minuto estivato risulta che la maggior parte delle aziende (55 % rispettivamente 92 %) manda al pascolo piccole greggi di pecore e capre il cui carico normale (CN)¹⁷ è compreso tra 0 e 15 (fig. 13). Questa tendenza si osserva anche nel numero di animali: gran parte delle capre (63 %) viene fatta estivare in piccole greggi (fino a 10 CN) (fig. 14). Sebbene nel caso delle pecore non risulti una tendenza chiara, la maggior parte degli animali viene estivata in greggi di piccole o medie dimensioni (fino a 50 CN) come pure in greggi molto grandi (oltre 115 CN).

Al momento non è ancora chiaro come evolverà la diffusione del lupo. Tuttavia, da esperienze maturate in Francia, Italia e Germania risulta che l'attuazione di misure di prevenzione è correlata a una presenza costante del lupo. Per questo motivo, supponiamo che l'esigenza di misure di prevenzione aumenterà in modo progressivo nelle regioni con presenza costante del lupo. Ciò nonostante, non sarà necessaria una protezione dell'intera regione d'estivazione e di tutte le circa 233 200 pecore e 36 600 capre estivate. Partiamo invece dal presupposto che nel corso dei prossimi anni e decenni, nelle regioni interessate, le misure di prevenzione verranno introdotte progressivamente e in funzione delle esigenze (cfr. cap. 9 relativo al fabbisogno di risorse e al finanziamento).

3.3.2 Conclusioni sull'esigenza di misure di prevenzione nella regione d'estivazione

Per la regione d'estivazione si prevede la seguente esigenza di protezione:

- la protezione delle capre e pecore estivate nella regione d'estivazione è prioritaria;
- nel corso dei prossimi anni e decenni, nelle regioni con presenza costante del lupo, si prevede di introdurre le misure di prevenzione a tappe e in funzione delle esigenze;
- nel caso dei bovini, l'esigenza di protezione dovrebbe essere minima.

3.4 Apicoltura nella regione alpina del Cantone dei Grigioni e del Canton Ticino

3.4.1 Situazione attuale

Siccome per il momento si prevede una migrazione sporadica di orsi bruni soltanto nella regione centro-orientale del Cantone dei Grigioni e nel nord-est del Canton Ticino, il presente capitolo è incentrato sui problemi legati all'apicoltura in questi due Cantoni. Secondo le stime dei due Cantoni in questione, attualmente vengono gestiti circa 1400 apiari¹⁸ nei Grigioni¹⁹ e 440 in Ticino²⁰ (tab.

¹⁶ I contributi d'estivazione sono finalizzati alla promozione di una gestione e di una tutela ampie e sostenibili della regione d'estivazione (metodo pull). I contributi d'alpeggio incentivano le aziende gestite tutto l'anno a mandare al pascolo gli animali da reddito (metodo push).

¹⁷ CN: carico normale per cui vengono versati i contributi d'estivazione. Un CN corrisponde all'estivazione di un'unità di bestiame grosso che consuma foraggio grezzo (UBGFG) durante 100 giorni (art. 6 cpv. 2 OCEst).

¹⁸ Il termine «apiario» indica il luogo in cui vengono collocati più alveari.

4). I due Cantoni prevedono che l'evoluzione futura dell'apicoltura si manterrà stabile, pertanto partiamo dal presupposto che per i prossimi anni il numero di apiari rimarrà costante.

Dato che probabilmente nei prossimi anni singoli esemplari di orso bruno compariranno soltanto nel Cantone dei Grigioni e nel nord-est del Canton Ticino, la protezione degli apiari deve avvenire in due fasi in funzione dell'evoluzione della migrazione dell'orso bruno (fig. 4). Durante la prima fase saranno protetti in modo progressivo gli apiari minacciati dalla presenza dell'orso bruno collocati in Bassa e Alta Engadina, nella regione del Reno posteriore, nella regione dell'Albula e di Surses e nelle valli meridionali del Cantone dei Grigioni. Gli apiari che si trovano nelle regioni direttamente interessate dalla seconda fase di migrazione dell'orso bruno saranno protetti in funzione delle esigenze.

3.4.2 Conclusioni sull'esigenza di misure di prevenzione nell'ambito dell'apicoltura

Per l'ambito dell'apicoltura si prevede la seguente esigenza di protezione:

- la priorità va data alla protezione progressiva degli apiari collocati nelle regioni direttamente interessate dalla presenza dell'orso bruno, ossia la Bassa e l'Alta Engadina, la regione del Reno posteriore, la regione dell'Albula e di Surses e le valli meridionali del Cantone dei Grigioni;
- una seconda fase prevede la protezione degli apiari che si trovano nelle restanti regioni del Cantone dei Grigioni e del Canton Ticino.

4 Esperienze nell'organizzazione della protezione del bestiame in Svizzera

4.1 Evoluzione dell'organizzazione della protezione del bestiame in Svizzera

4.1.1 Fase pionieristica (1999-2003)

A seguito della prima ricomparsa di lupi, avvenuta nel Canton Vallese verso la metà degli anni Novanta, nel 1997 l'associazione KORA²¹ è stata incaricata dall'allora UFAP (oggi UFAM) di valutare possibili misure di prevenzione in vista di un ritorno del lupo in Svizzera. A tale scopo, è stato possibile ricorrere all'esperienza maturata dal 1997 al 2000 nell'ambito della prevenzione di danni causati da linci. In questa fase pionieristica, le misure di prevenzione attuate si basavano sulle conoscenze maturate dalle regioni limitrofe di Francia e Italia, dove in determinate zone il lupo non è mai stato eradicato e la tradizione relativa a pecore, pastori e cani è stata mantenuta. Oltre all'importazione dall'Abruzzo e all'impiego dei primi cani da protezione del bestiame, nel 1999, sono state valutate anche misure dissuasive alternative²². Inoltre, nelle regioni direttamente interessate da danni causati da lupi, i primi detentori di cani da protezione del bestiame sono stati incaricati di creare degli allevamenti di detti cani. Sebbene a quel tempo l'organizzazione della protezione del bestiame fosse improntata su tentativi ed errori, tra il 1999 e il 2003 è stato possibile maturare le prime esperienze rilevanti sull'impiego di cani da protezione del bestiame, sulla sorveglianza di pascoli come pure su diverse misure dissuasive. Questa fase pionieristica ha consentito di orientare la futura protezione del bestiame in modo tale da affidare il progetto, una volta concluso, a un'organizzazione agricola. Il progetto è stato finanziato in gran parte dall'UFAG (ca. 1 mio fr.) e dall'UFAP.

4.1.2 Fase costitutiva (2004-2011)

Durante la fase pionieristica, la protezione del bestiame funzionava in modo indipendente dalle organizzazioni esistenti che offrivano consulenza in ambito agricolo; sono quindi emersi problemi sempre maggiori in relazione all'accettazione da parte degli allevatori di animali da reddito. Al fine di promuovere tale accettazione nelle cerchie agricole, nel 2004 l'UFAP aveva incaricato l'allora

¹⁹ Comunicazione telefonica con l'Ufficio per la sicurezza delle derrate alimentari e la salute degli animali del Cantone dei Grigioni, 15 maggio 2013.

²⁰ Comunicazione per e-mail con la Sezione dell'agricoltura del Canton Ticino, 2 luglio 2013.

²¹ Progetti di ricerca coordinati per la conservazione e la gestione dei carnivori in Svizzera: www.kora.ch

²² Per esempio recinzioni metalliche, impianti di illuminazione, fonti di rumore, installazione di trappole, collari per animali da reddito contenenti sostanze velenose.

SRVA (Service Romand de Vulgarisation Agricole, oggi AGRIDEA²³) di coordinare a livello nazionale le misure di prevenzione. Il servizio per il coordinamento nazionale della protezione del bestiame era stato incaricato tra l'altro di costituire un allevamento di cani da protezione del bestiame orientato alla pratica e un gruppo di intervento mobile con detti cani per prevenire i danni durante l'estivazione, come pure di fornire consulenza ai Cantoni in materia di protezione del bestiame.

Per quanto concerne in particolare i cani da protezione del bestiame, il consolidamento tecnico dell'allevamento, della formazione e della detenzione ottimali di detti cani si è rivelato particolarmente difficoltoso a causa delle diverse esperienze degli allevatori nei Cantoni in cui erano presenti lupi e linci. Sebbene nel 2005 un gruppo di lavoro nazionale abbia definito i requisiti minimi (p. es. adempimento della funzione di protezione, legame con le pecore, gestione dei cani da protezione del bestiame) posti al metodo di lavoro e al comportamento dei cani da protezione del bestiame, permanevano opinioni divergenti in merito alla loro detenzione e socializzazione.

Il ruolo centrale di AGRIDEA nel sistema delle conoscenze del settore agricolo ha consentito di sviluppare sinergie nell'ambito della collaborazione con i servizi cantonali specializzati e di integrare maggiormente la protezione del bestiame nelle organizzazioni cantonali che offrono consulenza in ambito agricolo. Tuttavia, a causa delle diverse strutture organizzative nei Cantoni e della loro differente disponibilità a far progredire la protezione del bestiame, i passi in avanti non sono risultati uniformi. Poiché le competenze nell'ambito della consulenza in materia di protezione del bestiame non erano ancora state chiarite, sono stati istituiti centri di competenza regionali²⁴ al fine di combinare la consulenza in materia di pianificazione agricola delle aziende e quella in materia di protezione del bestiame. Pur con la convinzione che il coinvolgimento degli uffici cantonali veterinari, dell'agricoltura e della caccia, che spesso operano separati l'uno dall'altro, fosse essenziale nell'ambito dell'organizzazione della protezione del bestiame, si è lentamente delineata una scissione dell'ambito inerente i cani da protezione del bestiame (allevamento e formazione nonché consulenza in merito alla detenzione e all'impiego degli stessi) dalla consulenza in materia di protezione del bestiame.

4.1.3 Scissione dell'ambito inerente i cani da protezione del bestiame dalla consulenza in materia di protezione del bestiame (dal 2011 a oggi)

Sebbene il programma di prevenzione costituito negli ultimi vent'anni scarsi e l'impiego dei cani da protezione del bestiame abbiano in generale portato a risultati positivi, le esigenze poste ai cani da protezione da parte della politica e della popolazione sono aumentate. Ciò è da ricondurre anche alla tendenza all'inasprimento delle legislazioni cantonali e comunali in materia di cani. Nel 2008 è entrata in vigore la revisione dell'OPAn, che è stata completata con importanti disposizioni sulla detenzione dei cani. Due anni più tardi il Parlamento federale ha rinunciato a emanare una legge nazionale sui cani. Svitati Cantoni e Comuni hanno dunque inasprito le loro leggi e ordinanze sui cani. Sempre più spesso i cani devono essere condotti in modo controllato nei luoghi pubblici e non devono mettere in pericolo terze persone o altri cani. Anche i requisiti posti alle competenze dei detentori di cani hanno subito un inasprimento. Inoltre, il fatto che il cane da protezione del bestiame lavori autonomamente e in molti casi non sotto il controllo diretto del suo detentore non era più conforme agli attuali e più severi requisiti concernenti la detenzione di cani, ciò che ha causato problemi a livello sia legale che pratico.

A causa delle lacune nel consolidamento della detenzione, dell'allevamento e della formazione dei cani da protezione del bestiame come pure dell'incremento del numero di detti cani e di allevatori inesperti, sempre più spesso l'accompagnamento professionale dei nuovi detentori di cani da protezione del bestiame non poteva essere offerto in modo sufficientemente completo. Da un lato, perciò, le sfide poste nell'ambito dell'allevamento, dell'addestramento, della detenzione e dell'impiego di cani da protezione del bestiame erano diventate maggiori e le questioni irrisolte relative all'attestato di competenza obbligatorio per i detentori di cani più urgenti. D'altro canto, la mozione 10.3242 «Sostegno della Confederazione alla protezione delle greggi contro i grandi predatori» chiedeva la garanzia giuridica, il chiarimento della questione della responsabilità in caso di attacchi e un monitoraggio dei cani da protezione del bestiame. Secondo l'UFAM era diventato necessario scindere le questioni relative ai cani da protezione del bestiame (p. es. allevamento, addestramento, controllo) dalla consulenza in materia di protezione del bestiame orientata alle aziende agricole.

In questo contesto e a tale scopo, nel 2011 l'UFAM ha avviato e promosso la costituzione dell'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera», che dall'ottobre 2011 si occupa esclusiva-

²³ Sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali: www.agridea.ch

²⁴ <http://www.protectiondestroupeaux.ch/it/regionen/>

mente delle questioni e delle sfide in relazione ai cani da protezione del bestiame quali cani da lavoro che vengono impiegati in modo attivo nella protezione di animali da reddito. L'obiettivo principale stabilito dalla Confederazione è un impiego di cani da protezione del bestiame conforme alle normative vigenti, efficiente e che per quanto possibile non cagiona conflitti. Questa associazione, organizzata democraticamente, può comunque trovarsi in un conflitto di interessi nell'adempimento dei suoi attuali compiti statutari. Da un canto, infatti, deve attuare e rappresentare, nell'interesse della nazione, la conformità al diritto necessaria per l'impiego dei cani da protezione del bestiame, mentre dall'altro deve rappresentare gli interessi dei singoli membri. Ciò implica che i «compiti superiori» (come p. es. lo svolgimento di corsi con attestato di competenza per la detenzione di cani da protezione) siano affidati a un'organizzazione indipendente.

4.1.4 Sfide rappresentate dalla pianificazione territoriale della protezione del bestiame

Dal 2003 si distinguono tre sistemi di pascolo per l'estivazione degli ovini: sorveglianza permanente (conduzione del bestiame effettuata da un pastore), pascoli da rotazione (pascoli in parchi cintati a ritmo bisettimanale) e altri pascoli (pascolo libero o pascolo permanente). Questo nuovo sistema d'incentivazione non ha migliorato soltanto la qualità dell'estivazione degli ovini in generale²⁵, bensì anche le condizioni quadro per l'introduzione e l'attuazione di misure di protezione del bestiame nella regione d'estivazione, dal momento che le greggi di pecore gestite in modo controllato (sorveglianza e pascoli da rotazione) erano in aumento (fig. 15). Al fine di adempiere alle direttive dell'OCEst, ai Cantoni è stato imposto di registrare sistematicamente il perimetro degli alpeggi per ovini. La pianificazione degli alpeggi per ovini, che deve essere corredata da un'analisi dettagliata degli alpeggi stessi, è progredita in modo eterogeneo nei vari Cantoni e, in molti di essi, non è ancora stata portata a termine. Spesso, quindi, mancano le basi necessarie per un'implementazione efficiente della protezione del bestiame. In alcuni Cantoni la pianificazione degli alpeggi per ovini è attualmente in fase di attuazione. Nel Cantone di Vaud, per esempio, nel quadro della pianificazione degli alpeggi per ovini dovuta alla presenza della lince e delle modifiche dell'OCEst si è passati ampiamente a pascoli da rotazione e alla sorveglianza permanente.

Oltre alla pianificazione aziendale e interaziendale degli alpeggi per ovini (modifiche strutturali) occorre ponderare in modo accurato anche l'impiego di cani da protezione del bestiame. In particolare occorre chiarire i presupposti delle aziende e dell'economia alpestre per i luoghi d'impiego di cani da protezione del bestiame come pure le condizioni quadro relative alla detenzione di detti cani e al turismo. La priorità va data all'impiego di cani da protezione del bestiame nei perimetri di prevenzione introdotti dal 2006 (zone con presenza costante e documentata del lupo secondo la Strategia Lupo), affinché i cani possano essere ripartiti in tutte le zone a rischio. Ancora oggi una grande sfida è rappresentata dal controllo della domanda e dell'offerta, poiché la domanda dipende direttamente dalla presenza di grandi predatori. La scomparsa di lupi, per esempio, implica una diminuzione della domanda. Oggi il coordinamento tra l'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera» e AGRIDEA nell'ambito del processo di pianificazione avviene in modo esemplare. In questo contesto il coinvolgimento della consulenza agricola, dei guardiacaccia, dell'amministrazione della caccia e dei servizi veterinari cantonali funziona bene, anche se avviene in modo eterogeneo. L'obiettivo è dunque armonizzare questi processi di pianificazione nei Cantoni mediante le direttive che emanerà l'UFAM, al fine di garantire un impiego di cani da protezione del bestiame efficiente e che non generi conflitti.

4.1.5 Conclusioni sulle esperienze nell'organizzazione della protezione del bestiame in Svizzera

Dall'analisi dell'organizzazione della protezione del bestiame in Svizzera risulta che:

- le esperienze maturate dal 1999 nell'ambito delle misure di prevenzione (fase pionieristica e fase costitutiva) forniscono basi solide per l'ulteriore sviluppo futuro della protezione del bestiame;
- la scissione dell'ambito inerente i cani da protezione del bestiame dalla consulenza in materia di protezione del bestiame contribuisce in misura notevole a un'attuazione efficiente delle misure di protezione del bestiame;
- la pianificazione territoriale della protezione del bestiame nella regione d'estivazione costituisce un presupposto per l'attuazione delle misure di protezione del bestiame.

²⁵ <http://www.protectiondestroupeaux.ch/herdenschutz-in-der-schweiz/projekte/forschungsprojekt-schafalp/>

5 Esperienze relative a misure concrete di protezione del bestiame

5.1 Basi per una prevenzione efficace

I grandi predatori si nutrono per natura di animali selvatici e solo di rado attaccano animali da reddito. Un numero sufficiente di animali selvatici sani, in particolare di selvaggina biungulata, può quindi contribuire positivamente all'efficacia delle misure di prevenzione, poiché in tal modo i grandi predatori evitano di infastidire e disturbare gli animali da reddito. Se il numero ideale di animali selvatici non dovesse essere raggiunto, l'efficacia delle misure di prevenzione impiegate potrebbe essere compromessa. In Svizzera le popolazioni di ungulati sono sufficienti a tale scopo pressoché in tutte le regioni dove sono presenti grandi predatori.

5.2 Esperienze nella prevenzione con cani da protezione impiegati per la protezione del bestiame

5.2.1 Storia e metodo di lavoro del cane da protezione del bestiame

Molto tempo prima dell'addomesticamento degli altri animali domestici, nel periodo compreso tra 100 000 e 30 000 anni fa circa, l'uomo veniva già accompagnato dal lupo addomesticato, ossia il cane. La funzione di guardia e protezione svolta dal cane era un presupposto per l'addomesticamento di animali da reddito quali pecore, capre e bovini (ca. 10 000 anni fa). Ancora oggi in tutte le culture pastorali, dal Portogallo all'Italia, dai Balcani fino all'Asia Minore e all'Asia, il bestiame minuto è protetto dai predatori mediante cani. I cani impiegati a tale scopo sono denominati cani da protezione del bestiame. Sebbene nel corso dei millenni nelle diverse regioni si siano formati tipi diversi di cani da protezione del bestiame, di norma si tratta di cani robusti e di grandi dimensioni in grado di lavorare in modo autonomo. Soltanto nel corso dell'ultimo secolo, alcune di esse sono state definite razze. Oggi in Svizzera per la protezione del bestiame vengono impiegati sia il maremmano abruzzese sia il cane da montagna dei Pirenei.

I cani da protezione del bestiame hanno la capacità di instaurare un legame non soltanto con le persone, bensì anche con animali appartenenti ad altre specie. Grazie alla socializzazione con le rispettive greggi o mandrie essi imparano a respingere le cose a loro estranee proprio allo stesso modo in cui i cani da compagnia «difendono» la loro famiglia umana; in altre parole, reagiscono a ciò che è estraneo sondando il terreno, abbaiando ed eventualmente assumendo un comportamento difensivo. Il comportamento difensivo dei cani da protezione del bestiame non si basa quindi su un'aggressività accresciuta o su uno spiccato istinto territoriale, bensì su un'elevata competenza sociale. Di conseguenza, il comportamento del cane da protezione del bestiame viene sviluppato in base allo scopo del suo impiego, ovvero la difesa del gregge o della mandria dai predatori. In altre parole, lo sviluppo del comportamento non avviene mediante un addestramento mirato bensì in modo istintivo, sempre che il cane provenga da una linea da lavoro e che le condizioni dell'allevamento siano buone. Da ciò risulta il cosiddetto lavoro autonomo secondo cui il cane da protezione del bestiame protegge il proprio gregge o la mandria di propria volontà. Questa caratteristica lo distingue da altri cani da guardia o di protezione. Nel caso di questi ultimi, infatti, il comportamento viene esercitato in modo mirato per lo scopo dell'impiego, l'inibizione del morso viene costruita coscientemente e nell'addestramento si mira alla prontezza.

5.2.2 Requisiti attuali posti a cani da protezione del bestiame

Nella seconda metà del XX secolo, i primi cani da protezione del bestiame vennero introdotti negli USA, in quanto erano già state attuate altre misure di prevenzione che tuttavia non si erano rivelate sufficientemente efficienti. In tale contesto, la fedeltà del cane da protezione al gregge o alla mandria di animali da reddito venne interpretata come conseguenza di una repressione coerente di tutti i legami con l'uomo. Questa deprivazione avveniva in particolar modo durante la fase di socializzazione del cane da protezione del bestiame. Più tardi questa idea venne ripresa in Francia e in parte anche in Svizzera e Germania. Oggigiorno si ritiene invece che la deprivazione forzata in fasi di sviluppo rilevanti porti a un'instabilità e a un'ansietà persistente del cane da protezione del bestiame, con conseguente calo del rendimento e aumento del potenziale di rischio dello stesso. Al fine di prevenire queste situazioni, l'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera» ha ridefinito in modo mirato la formazione prevista per i cani da protezione del bestiame con l'obiettivo di ottenere cani da protezione di istinto sicuro, dal carattere forte e differenziato che

- abbiano un legame di fiducia con il gregge o la mandria e di conseguenza possano fornire una buona protezione contro predatori;
- abbiano un buon livello di socializzazione e di conseguenza siano abituati al contatto con le persone;
- manifestino un comportamento protettivo nei confronti del bestiame.

Ciò non consente soltanto di aumentare le prestazioni dei cani da protezione del bestiame, bensì anche di ridurre al minimo il rischio di incidenti che coinvolgono persone. I cani da protezione del bestiame efficienti, infatti, non devono soltanto prevenire i danni causati da predatori, ma anche non costituire in alcun modo una minaccia oggettiva imprevedibile per terze persone. L'efficienza dei cani da protezione del bestiame viene controllata mediante un monitoraggio permanente. Per ogni singolo cane vengono registrate e considerate le seguenti informazioni: discendenza, addestramento, luoghi di impiego, predazioni ai danni del rispettivo gregge o della rispettiva mandria e incidenti dovuti a morsicature. Soltanto allevatori che hanno frequentato una formazione di base e una formazione continua oggetto di sorveglianza da parte dell'UFAM possono allevare e addestrare cani da protezione del bestiame.

5.2.3 Requisiti per l'impiego di cani da protezione del bestiame

Tra i requisiti rilevanti per un impiego efficiente di cani da protezione del bestiame, oltre all'idoneità dei cani impiegati come pure all'impegno e all'acquisizione di conoscenze in materia di cani da parte dei detentori (proprietari e pastori), figurano anche il sistema di pascolo e la compattezza del gregge o della mandria di animali da reddito. Anche la topografia e l'ecologia dei pascoli influenzano il lavoro dei cani da protezione del bestiame, nel senso che condizioni naturali quali sottobosco folto e la suddivisione del terreno in numerosi compartimenti possono rendere più difficoltoso l'impiego di detti cani. Più le condizioni sono sfavorevoli, maggiore sarà l'importanza assunta dalla compattezza del gregge o della mandria da proteggere. In linea di principio tale compattezza dipende dalle dimensioni del gregge o della mandria, dalle razze di animali da reddito e dal numero di proprietari di animali da reddito. In generale le greggi o mandrie di grandi dimensioni sono più sparse di quelle di piccole dimensioni, di conseguenza sono anche più difficili da mantenere raggruppate. Inoltre, singole razze di animali da reddito formano greggi o mandrie più compatte di altre. Se tutti gli animali appartengono allo stesso proprietario, la compattezza del gregge o della mandria risulta più elevata. Se invece le greggi o le mandrie (come è il caso di quelle estivate) sono composte da animali appartenenti a più proprietari, gli animali hanno tendenza a suddividersi in gruppi. In Abruzzo, per esempio, le greggi di ovini gestite in modo per lo più compatto da un solo proprietario forniscono condizioni ottimali per l'impiego di cani da protezione del bestiame.

L'impiego di cani da protezione del bestiame è influenzato anche dal sistema di pascolo scelto. In altre parole, le greggi o mandrie di animali da reddito piccole e compatte gestite su pascoli che presentano una buona visibilità possono essere protette senza problemi in pascoli liberi (pascoli permanenti). In caso di greggi o mandrie di grandi dimensioni, spesso la compattezza necessaria può essere raggiunta soltanto mediante recinti, una sorveglianza con cani da conduzione del bestiame o una combinazione di queste due misure. In teoria tutte le greggi o mandrie possono essere protette da cani da protezione del bestiame nell'ambito di pascoli da rotazione o di una sorveglianza permanente. Nella realtà, vi sono limiti di ordine pratico (p. es. nel caso dell'installazione di recinti in zone sassose e ripide) e di ordine economico (p. es. il fatto che l'assunzione di pastori può essere finanziata soltanto se il gregge o la mandria è composto da un numero minimo di animali e che in Svizzera è difficile trovare pastori competenti).

In vista di un impiego efficiente di cani da protezione del bestiame si può stabilire il seguente principio: tanto più un gregge o una mandria è grande e sparso, un pascolo presenta scarsa visibilità e la pressione dei predatori è elevata, quanto maggiore sarà il numero di cani da protezione del bestiame necessari. A causa della loro indole sociale, i cani da protezione del bestiame non dovrebbero essere impiegati da soli; in altre parole, in caso di greggi o mandrie più piccole composte da meno di 200 animali da reddito è consigliabile impiegare almeno due cani di protezione. Di norma ogni 200 animali in più occorre impiegare un cane supplementare. Ciò significa che per le greggi o mandrie composte da un numero di animali compreso tra 200 e 400 sono necessari tre cani, per quelle composte da 400 - 600 animali quattro cani e via di seguito. Nel caso di greggi di pecore e capre di dimensioni molto ridotte (meno di 50 animali) è bene esaminare in termini economici l'eventuale impiego di cani da protezione del bestiame.

Oltre ai requisiti già menzionati, anche l'utilizzo turistico di una zona riveste un ruolo decisivo nell'impiego di cani da protezione del bestiame. Le zone sfruttate intensamente sul piano turistico

sono piuttosto inadatte per l'impiego di cani da protezione del bestiame (salvo se è possibile tenere lontane le greggi e le mandrie dai sentieri mediante recinzioni). Soltanto tra alcuni anni sarà possibile conoscere le modalità d'impiego più adeguate dei cani da protezione del bestiame in funzione delle diverse condizioni topografiche e nelle zone a elevato utilizzo turistico, come pure l'evoluzione della prassi di valutazione relativa all'impiego di detti cani nei vari Cantoni. In taluni casi, una pianificazione cantonale degli alpeggi per ovini può contribuire a trovare una soluzione ai problemi posti da queste zone. Al termine del periodo della politica agricola 2014-2017 potrà rivelarsi utile procedere a un'analisi in tal senso.

5.2.4 Efficienza della protezione del bestiame mediante cani da protezione

Sebbene l'esperienza maturata nel corso di millenni in numerosi Paesi abbia dimostrato che la funzione di protezione dei cani da protezione del bestiame è inconfutabile, è lecito chiedersi se i cani da protezione del bestiame allevati, addestrati e impiegati in Svizzera portino realmente a risultati positivi.

A favore parla l'esperienza in relazione a singoli lupi presenti nel corso di parecchi anni in tre regioni (Leventina, Surselva e Ganttrisch-Schwarzsee), che ha dimostrato che la protezione del bestiame mediante cani da protezione è efficace e porta a una diminuzione delle predazioni ai danni di animali da reddito. Nel 2009 un esemplare di lupo femmina (F5) si è stabilito nella regione di Ganttrisch-Schwarzsee e da allora causa danni a greggi e mandrie di animali da reddito. Nel 2012, su incarico dell'UFAM, l'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera» ha svolto un'analisi scientifica dell'efficienza dell'impiego di cani da protezione del bestiame contro gli attacchi di lupi ad animali da reddito. Da questa analisi è emerso chiaramente che 1) la presenza costante di lupi fa aumentare rapidamente l'esigenza di adottare misure di protezione del bestiame e 2) nella zona oggetto di studio la protezione del bestiame mediante cani da protezione funziona e consente di prevenire le perdite di animali da reddito causate dal lupo. Le esperienze maturate nelle regioni Leventina, Surselva e Ganttrisch-Schwarzsee confermano ampiamente queste conclusioni, anche se al riguardo non è ancora stata svolta alcuna indagine sistematica. Inoltre, lo studio ha dimostrato che l'impiego di un numero più elevato di cani da protezione del bestiame influisce in modo positivo sulla protezione di pecore e capre, mentre nel caso di greggi o mandrie di grandi dimensioni la protezione fornita da detti cani si riduce. Nella maggior parte dei casi si sono prevenute perdite causate dal lupo, poiché i cani da protezione del bestiame sono stati impiegati in combinazione con l'attuazione di misure nell'ambito della gestione agricola.

In Svizzera è stato possibile ridurre notevolmente le perdite di animali da reddito mediante l'attuazione di misure nell'ambito della protezione del bestiame. Su un totale di 323 animali da reddito uccisi nel 2011 in Svizzera da grandi predatori, 299 appartenevano a greggi o mandrie incustodite e solo 24 (7 %) a greggi o mandrie custodite. Da ciò si deduce che anche in Svizzera la protezione del bestiame mediante cani da protezione rappresenta nella maggior parte dei casi la misura di prevenzione più efficiente per proteggere gli animali da reddito²⁶.

5.3 Esperienze nei conflitti con cani da protezione del bestiame

5.3.1 Conflitti causati da cani da protezione del bestiame

Lo scopo dell'impiego di cani da protezione del bestiame è sorvegliare gli animali da reddito nonché proteggerli da attacchi di animali estranei (rev. art. 10^{quater} cpv. 1 OCP). Nella pratica, l'attuazione di detto scopo è estremamente impegnativa. Di norma i cani da protezione proteggono il bestiame in modo autonomo e senza il sostegno o la guida di persone. Al contempo la società e la politica attribuiscono ai cani da protezione del bestiame gli stessi requisiti posti agli altri cani: non devono mettere in pericolo persone o animali, non devono vagare, cacciare animali selvatici e nemmeno presentare un comportamento anomalo. I cani da protezione del bestiame devono inoltre disporre di capacità eccezionali, quali quella di creare un legame e di lavorare in modo autonomo. Alcuni di questi requisiti non sono del tutto conciliabili con lo scopo dell'impiego di cani da protezione del bestiame. Per questo motivo, il conflitto principale da risolvere in relazione ai cani da protezione del bestiame è la loro reazione di difesa contro cani da compagnia estranei nell'ambito di greggi o mandrie protette.

26 In una conferenza stampa tenutasi il 31 luglio 2012 sull'alpeggio del Creux de Champ (Les Diablerets, Cantone di Vaud), la Consigliera federale Doris Leuthard ha ribadito la necessità di proteggere le greggi contro i grandi predatori. Inoltre, ha fatto notare i buoni risultati derivanti dall'impiego di cani da protezione del bestiame.
<http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=it&msg-id=45492>

5.3.2 Rischi per le persone

Tra il 2003 e il 2011, ad AGRIDEA sono stati notificati in media circa sei casi l'anno di morsicatura o tentativo di morsicatura a persone da parte di cani da protezione del bestiame. Da un rilevamento sistematico effettuato dall'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera» su incarico della Confederazione e relativo al biennio 2011/2012 risulta che i casi sono stati complessivamente 24. In 14 erano coinvolte persone, in 8 cani da compagnia e negli ultimi 2 animali da reddito estranei (capre o vitelli). Fortunatamente in nessuno dei casi che hanno coinvolto persone sono state rilevate ferite gravi. Sei casi di morsicatura sono stati classificati come lievi (nessuna perforazione della pelle, ossia contusione, tumefazione, ematoma, graffio) e otto di media gravità (perforazione della pelle o di muscoli).

In caso di incidenti tra persone e cani da protezione, di norma la causa è una o una combinazione delle seguenti: 1) reazione eccessiva del cane, 2) gestione inadeguata dei rischi da parte del gestore, 3) comportamento inadeguato delle persone. Un cane da protezione del bestiame reagisce in modo eccessivo soprattutto se non è stato socializzato a sufficienza oppure se è timoroso o insicuro. Questo problema va affrontato mediante l'ottimizzazione dell'allevamento, dell'addestramento e del comportamento dei cani come pure con il controllo della dinamica del branco in presenza di più cani da protezione del bestiame (cfr. requisiti attuali posti ai cani da protezione del bestiame).

Ai gestori spetta un ruolo importante nella prevenzione di questi conflitti. Essi devono effettuare un'analisi del rischio per i loro pascoli e, in caso di elevato potenziale di conflitto tra cani da protezione del bestiame e persone (cambiamento di pascolo, sentieri stretti dove le persone non possono evitare i cani da protezione ecc.), adottare le misure necessarie per ridurre al minimo i rischi (p. es. tenere al guinzaglio i cani da protezione durante il cambiamento di pascolo, tenere liberi i sentieri mediante recinti, richiedere deviazioni di sentieri ecc.). In caso di greggi o mandrie custodite, i pastori devono essere preparati adeguatamente alla presenza di cani da protezione, in quanto sono i primi ad essere maggiormente esposti al rischio, tanto più che 14 dei 16 incidenti nei quali sono state coinvolte persone si sono verificati nell'ambito di greggi o mandrie sorvegliate da pastori nella regione d'estivazione. La guida «Cani da protezione delle greggi nelle zone di pascolo»²⁷, elaborata dall'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera» in collaborazione con il Servizio per la prevenzione degli infortuni nell'agricoltura (SPIA), consente ai gestori di adempiere al loro obbligo di diligenza. Ciò sarà il caso anche delle direttive che verranno emanate dall'UFAM (cfr. capitolo 8.4).

Un'altra causa di incidenti è il comportamento inadeguato delle persone. Per esempio, se si minaccia un cane da protezione del bestiame con un bastone o se si attraversa a tutta velocità con la bicicletta un gregge protetto, si può provocare una forte reazione di difesa in detti cani. Per prevenire situazioni di questo tipo occorre segnalare sul posto e pubblicare su Internet²⁸ le zone in cui vengono impiegati i cani da protezione del bestiame, come pure comunicare a una vasta cerchia di destinatari le regole comportamentali da osservare in presenza di cani da protezione del bestiame²⁹.

In conclusione, al di fuori del contesto del gregge o della mandria da proteggere, il rischio che si verifichino casi di morsicatura a persone da parte di cani da protezione del bestiame formati e tenuti correttamente non è maggiore a quello rappresentato da altri cani. Se un cane da protezione sta sorvegliando un gregge o una mandria, le persone devono attenersi a determinate regole di base. Ciò consente di prevenire la maggior parte degli incidenti. In Svizzera i cani da protezione del bestiame, al contrario di vacche madri o tori, non hanno mai causato né ferimenti gravi né incidenti con esito mortale.

5.3.3 Rischi per i cani da compagnia

Il rischio che si verifichino casi di morsicatura tra cani da protezione del bestiame e cani da compagnia è in effetti piuttosto elevato, e l'analisi di tali incidenti dimostra che l'esito può anche risultare grave. I casi di morsicatura ad animali da compagnia sono stati classificati due volte come lievi, quattro volte come medio-gravi e due volte come gravi. Sebbene, nonostante poche eccezioni, tutti gli escursionisti accompagnati da cani siano stati informati in anticipo della presenza di cani da protezione del bestiame (pannelli informativi o informazione diretta), in tre casi i cani da compagnia

²⁷ http://www.protectiondestroupeaux.ch/fileadmin/doc/HS_in_der_Schweiz/Ratgeber/Checkliste_Herdenschutzhunde_Ital.pdf

²⁸ <http://www.protectiondestroupeaux.ch/it/faq-was-tun/per-sapere-dove-ci-sono-cani-da-protezione/>

²⁹ Cfr. filmato all'indirizzo <http://www.protectiondestroupeaux.ch/it/>

non sono stati tenuti al guinzaglio oppure gli escursionisti hanno attraversato comunque il gregge o la mandria con il proprio cane.

Queste situazioni possono essere prevenute mediante un'informazione mirata ai detentori di cani (tenere i cani da compagnia al guinzaglio, divieto di attraversare con cani da compagnia greggi o mandrie custodite) soltanto se essi si attengono alle raccomandazioni e si assumono la loro responsabilità individuale. In futuro occorrerà segnalare ancora meglio le zone d'impiego dei cani da protezione del bestiame, per esempio mediante pannelli informativi ben visibili con l'indicazione di possibili percorsi alternativi; ciò vale anche per le informazioni pubblicate su Internet. Nelle zone molto frequentate da turisti, occorre prendere in considerazione anche la rinuncia all'impiego di cani da protezione del bestiame qualora non fosse possibile separare mediante recinzioni i pascoli utilizzati e i sentieri battuti.

In conclusione si può affermare che il rischio di incidenti tra cani da protezione del bestiame e cani da compagnia di terze persone non va trascurato. Nel contesto del gregge o della mandria tale rischio è sistematicamente più elevato, poiché un cane da protezione del bestiame efficiente considera un cane estraneo come un predatore, in particolar modo se non è tenuto al guinzaglio (sia esso accompagnato o meno dal padrone). Ciò fa scattare la reazione di difesa del cane da protezione del bestiame. Affinché il cane da protezione del bestiame possa adempiere al suo compito, il rischio elevato che corrono i cani da compagnia in presenza di greggi o mandrie custodite deve essere accettato socialmente. Di principio, occorre tuttavia in primo luogo dissuadere gli escursionisti dall'attraversare greggi o mandrie di animali da reddito sorvegliate da cani da protezione.

5.3.4 Rischi causati da cani da protezione del bestiame inselvatichiti

Nel luogo in cui sono impiegati, i cani da protezione del bestiame assumono un comportamento difensivo anche quando ad avvicinarsi al gregge o alla mandria sono animali selvatici (p. es. camosci) o animali da reddito estranei. Se questi animali non si allontanano, si può giungere anche a casi di morsicatura. Si tratta di una reazione naturale del cane da protezione nell'ambito della protezione del bestiame e pertanto va accettata. Questo comportamento non va interpretato come istinto di caccia: i cani da protezione del bestiame, infatti, non inseguono gli animali selvatici per ucciderli, bensì si limitano a rincorrerli per brevi tratti per allontanarli quando questi entrano nel territorio del loro gregge o della loro mandria. Contrariamente alla reazione di difesa del gregge o della mandria contro animali estranei, il fatto che i cani caccino (ossia che inseguino camosci o marmotte per lunghe distanze allo scopo di ucciderli), è considerato un comportamento inopportuno. L'istinto di caccia dei cani da protezione del bestiame deve essere corretto mediante un'alimentazione adeguata, controlli regolari e l'osservazione dello sviluppo del carattere dei cani soprattutto durante i primi due anni di vita. I cani da protezione del bestiame inselvatichiti non devono essere tollerati.

5.3.5 Conflitti nell'ambito delle superfici agricole utili durante la stagione invernale

Nei pressi di zone abitate possono sorgere ulteriori conflitti con cani da protezione del bestiame, tra cui in particolare conflitti con il vicinato a causa dei latrati inevitabili di questi cani. Se le emissioni foniche nelle zone agricole non possono essere evitate, almeno per le ore notturne occorre individuare soluzioni per ridurre al minimo i carichi fonici (p. es. mediante la stabulazione sia degli animali da reddito sia dei cani da protezione del bestiame). È quindi importante chiarire in modo accurato tutti gli aspetti legati alla loro detenzione durante la stagione invernale, ossia prima del collocamento nei pascoli dei cani da protezione del bestiame.

5.4 Esperienze nella prevenzione con lama e asini impiegati per la protezione del bestiame

Dalla fine degli anni Novanta, in singoli Cantoni svizzeri (Cantoni di Vaud, Friburgo e Lucerna), per la protezione del bestiame minuto vengono anche lama e asini³⁰. Dal 2012 sono giunte richieste anche dai Cantoni San Gallo, Vallese, Grigioni e Ticino. Sebbene lama e asini siano in grado di fornire una certa protezione contro linci, volpi e cani randagi, finora non è stato possibile dimostrare che sono in grado di difendersi in modo efficiente anche da lupi e orsi. Le esperienze maturate negli ultimi anni, inoltre, dimostrano che lama e asini possono svolgere al meglio la loro funzione di

³⁰ Lama: <http://www.protectiondestroupeaux.ch/it/schutz-massnahmen/diverse-schutzmassnahmen/lama/>
Asini: <http://www.protectiondestroupeaux.ch/it/schutz-massnahmen/diverse-schutzmassnahmen/esel/>

animali da protezione soltanto se tenuti da soli. La detenzione di lama e asini come singoli animali è tuttavia contraria alle disposizioni dell'ordinanza sulla protezione degli animali (lama: art. 57 cpv. 1 OPAn; asini: art. 59 cpv. 3 OPAn). Per questi motivi e a causa del fatto che lama e asini, quali animali da reddito che consumano foraggio grezzo, sono già oggetto di incentivazioni in ambito agricolo, l'UFAM non sostiene queste misure.

5.5 Esperienze nella prevenzione mediante recinzioni

5.5.1 Efficacia delle recinzioni

L'importanza delle recinzioni varia in base alla zona agricola: se sulla superficie agricola utile gli animali da reddito vengono di norma condotti mediante recinzioni che delimitano uno spazio piuttosto piccolo, i pascoli nella regione d'estivazione presentano spesso una superficie più estesa e scarsa visibilità e, di conseguenza, in questo caso le recinzioni costituiscono soltanto una soluzione parziale per la conduzione di animali da reddito (p. es. sorveglianza). Sebbene le recinzioni servano in primo luogo per la gestione dei pascoli (funzione di guida), possono anche contribuire a proteggere il gregge o la mandria da attacchi di grandi predatori. Le conoscenze sviluppate nei Paesi limitrofi con presenza di grandi predatori (p. es. in Sassonia, Germania) dimostrano che i lupi tentano di scovare un passaggio per passare sotto le recinzioni. Soltanto di rado tentano invece di superarle saltandole via; ciò può essere prevenuto mediante la posa di recinzioni sufficientemente alte (ca. 1,20 m) e una tensione elettrica dissuasiva (3000 V). In Svizzera, in molti luoghi la funzione di protezione delle recinzioni elettriche conformi all'uso locale³¹ può essere garantita mediante semplici accorgimenti.

Data l'importanza delle recinzioni per la superficie agricola utile, si può supporre che in caso di presenza di grandi predatori le recinzioni sono già adeguatamente installate o tutt'al più che vengano rafforzate a scopo difensivo. Nella regione d'estivazione, invece, l'installazione di recinzioni per la protezione contro grandi predatori è per lo più impossibile e inopportuna a causa della topografia (ad eccezione, in singoli casi, della stabulazione notturna). In questi casi la protezione degli animali può essere garantita quasi esclusivamente con l'impiego di cani da protezione del bestiame.

5.5.2 Recinzioni quale protezione degli apiari contro attacchi di orsi bruni

Dal ritorno in Svizzera del primo orso bruno, avvenuto nel 2005, nel Cantone dei Grigioni sono stati posti sotto protezione mediante recinzioni elettriche circa 20 apiari l'anno. Questa misura di protezione ha funzionato talmente bene che finora gli apiari recintati correttamente non hanno più subito ulteriori danni causati da orsi bruni. Ad oggi è stata promossa l'installazione di recinzioni nella regione di migrazione effettiva degli orsi (700 fr. per apiario). Nel Cantone dei Grigioni sono stati posti sotto protezione circa 120 apiari con circa 1000 colonie d'api. Poiché in Ticino l'orso bruno non è ancora ricomparso, finora nessun apiario è stato protetto a titolo preventivo.

5.6 Esperienze nella prevenzione mediante misure orientate alle aziende agricole

5.6.1 Prevenzione mediante stabbiatura e stabulazione notturne di animali da reddito

Siccome la maggior parte degli attacchi di grandi predatori ad animali da reddito avviene durante la notte, è particolarmente importante introdurre misure di prevenzione in tale circostanza. Spesso sulla superficie agricola utile oppure al livello del pascolo primaverile (soprattutto nelle zone di montagna II-IV) è possibile attuare facilmente la stabulazione notturna (con foraggiamento) degli animali da reddito. Questa misura fornisce la migliore protezione possibile. Non di rado, tuttavia, la prassi agricola prevede soltanto la stabulazione notturna di pecore da latte e non di pecore da carne. Nella regione d'estivazione, invece, la stabulazione notturna può rivelarsi molto dispendiosa e svantaggiosa sul piano economico, in quanto perturba il naturale ciclo di pascolo degli animali da reddito e al contempo danneggia la vegetazione locale. Per questo motivo l'attuazione di tale misura non è prevista in modo sistematico, bensì soltanto in singoli casi che devono essere esaminati

³¹http://www.protectiondestroupeaux.ch/fileadmin/doc/Herdenschutzmassnahmen/Z%C3%A4une/Herdenschutz_mit_Z%C3%A4unen_2013bafuagridea_site_de.pdf

in modo accurato. In caso di attuazione, gli animali da reddito devono essere abituati alla stabulazione o alla stabbiatura mediante un processo di adattamento.

5.6.2 Prevenzione mediante sorveglianza e pascoli da rotazione

Una delle condizioni principali affinché i cani da protezione del bestiame possano fornire una protezione efficiente è rappresentata dalla compattezza del gregge o della mandria di animali da reddito, che a sua volta dipende dalla gestione del pascolo. Tuttavia queste condizioni si rivelano efficaci contro i danni causati da grandi predatori soltanto in combinazione con l'impiego di cani da protezione del bestiame. Sebbene la sorveglianza permanente e i pascoli da rotazione non costituiscano di per sé delle misure di protezione del bestiame e, se attuate da sole, non siano sufficienti per proteggere contro grandi predatori, consentono pur sempre di gestire in modo compatto le greggi o le mandrie. La presenza del pastore, inoltre, può migliorare l'impiego di cani da protezione del bestiame e prevenire conflitti in relazione a detti cani. In base al grado di compattezza del gregge o della mandria, dal punto di vista della gestione del bestiame sono possibili due varianti: la prima prevede che le misure di protezione del bestiame siano adattate alle strutture degli alpi, mentre la seconda che per l'attuazione di misure di protezione del bestiame siano necessarie modifiche strutturali. Se le strutture alpine possono essere mantenute invariate, i cani da protezione del bestiame devono essere integrati a lungo termine nella gestione del bestiame. Se invece l'impiego di cani da protezione richiede modifiche strutturali quali un raggruppamento di più alpeggi e l'installazione di infrastrutture per la sorveglianza, saranno necessari una pianificazione accurata e maggiori investimenti. Poiché in molte zone le possibilità di alloggio, soprattutto per i pastori di ovini, sono scarse o talvolta addirittura inesistenti, risulta difficile passare da un pascolo permanente alla sorveglianza costante da parte di un pastore. Quasi un quinto degli alpeggi per ovini attualmente sorvegliati da cani da protezione del bestiame in Svizzera viene gestito come pascolo permanente, quasi un terzo come pascolo da rotazione e gli alpeggi restanti vengono sorvegliati da pastori. Questo conferma che, a determinate condizioni, anche i pascoli permanenti possono essere adatti all'impiego di cani da protezione del bestiame.

5.7 Esperienze nella protezione del bestiame grosso (vacche madri e cavalli)

Da quando i grandi predatori sono ricomparsi in Svizzera, soltanto di rado si sono verificati attacchi a bovini nella regione d'estivazione (fig. 7). I casi sospetti hanno coinvolto soprattutto mandrie di vacche madri nei Cantoni Berna, Vaud, Ticino, Vallese e Grigioni, e i danni riscontrati potrebbero essere stati causati da lupi e orsi. In Francia, sebbene da anni si formino nuovi branchi, gli attacchi a bovini rappresentano casi isolati (1-2 % dei danni, ossia ca. 20 animali l'anno, soprattutto vitelli).

5.8 Esperienze nella prevenzione mediante interventi contro singoli esemplari di grandi predatori che provocano danni

5.8.1 Lince

Dal 1994 al 1996, nella regione di Jaun (Cantoni di Berna e Friburgo) si è registrato un aumento delle predazioni da parte di linci ai danni di pecore. Ciò ha indotto nel 1996 il Cantone di Friburgo a chiedere all'UFAFP la prima autorizzazione per l'abbattimento di una lince che provocava danni, conformemente all'articolo 12 cpv. 2 LCP. Sono poi seguite ulteriori domande da parte dei Cantoni Berna, Vaud e Vallese. Dal 1997 sono state concesse complessivamente 14 autorizzazioni per l'abbattimento, e 7 linci sono state abbattute dai guardiacaccia competenti³². Nel caso della lince, l'abbattimento mirato di esemplari cosiddetti «specialisti in animali da reddito» ha consentito di attenuare il bilancio dei danni.

5.8.2 Lupo

Dal 2000, sulla base di premesse simili a quelle menzionate per la lince, sono state concesse 13 autorizzazioni per l'abbattimento di singoli esemplari di lupo che provocavano danni nei Cantoni Vallese, Grigioni e Lucerna. Otto lupi sono stati abbattuti. Nella fase di diffusione di singoli esemplari di lupo, tali interventi prevengono ulteriori danni soltanto se consentono di allontanare tutti i lupi da una determinata regione. Le esperienze maturate in regioni dove sono presenti branchi di lupi, per esempio la Slovenia, dimostrano tuttavia che gli abbattimenti di singoli esemplari non rappresentano una misura di prevenzione efficace a lungo termine. Ciò è da ricondurre soprattutto al

³² <http://www.bafu.admin.ch/tiere/09262/09413/09417/index.html?lang=it>

fatto che, al contrario delle linci, i lupi non si «specializzano» individualmente in animali da reddito, bensì colgono qualsiasi occasione per attaccare prede facili. Inoltre, l'abbattimento di singoli esemplari rallenta l'elaborazione di misure di protezione sostenibili, poiché se la pressione dei predatori diminuisce, la disponibilità ad adottare misure di protezione del bestiame si riduce rapidamente. Secondo il principio di proporzionalità, l'abbattimento di predatori protetti deve rimanere un'eccezione, altrimenti lo statuto di protezione di queste specie verrebbe indebolito in misura eccessiva (cfr. capitolo 6.1).

5.8.3 Orso bruno

Nel caso dell'orso bruno, l'abbattimento di singoli esemplari è opportuno per ridurre il rischio derivante da quelli abituati alle persone. Le esperienze maturate in relazione agli orsi pericolosi JJ3 (abbattuto nel 2008) e M13 (abbattuto nel 2013) dimostrano che gli orsi abituati alle persone non si lasciano né intimidire, né scacciare. La mancanza di timore in questi orsi può causare situazioni pericolose in cui essi potrebbero essere attaccate o ferite delle persone. In questi casi, gli orsi in questione devono essere abbattuti per ragioni di sicurezza (Strategia Orso³³). Anche in altri Paesi quali la Slovenia si procede all'abbattimento di orsi bruni che si rivelano pericolosi per le persone. In Italia, invece, a causa della notevole influenza delle organizzazioni per la protezione degli animali, questo tipo di abbattimento non è possibile; pertanto, gli orsi pericolosi vengono catturati e tenuti in cattività. Conformemente alla Strategia Orso, in Svizzera questa opzione non è contemplata in quanto se posti in cattività gli orsi nati in libertà potrebbero sviluppare disturbi comportamentali.

5.9 Esperienze nella prevenzione mediante regolazione di popolazioni di grandi predatori protetti

Finora in Svizzera mancano esperienze nell'ambito della regolazione di popolazioni di linci e lupi conformemente all'articolo 12 capoverso 4 LCP. A metà del 2012, con l'entrata in vigore della revisione dell'OCP sono state introdotte maggiori possibilità per tale regolazione. Ciò nonostante, le premesse per un'eventuale regolazione (prova della presenza di una popolazione numerosa, ampia diffusione, riproduzione documentata di specie di grandi predatori nonché danni di grande entità) sono soddisfatte soltanto a livello regionale nel caso della linca, poiché in Svizzera non si è ancora formata alcuna popolazione effettiva di lupi. In tal senso, comunque, le singole misure adottate nel caso della linca hanno già dimostrato la loro efficacia (v. sopra).

5.10 Esperienze relative alla gestione del lupo in Francia

La mozione 10.3605 («Gestione dei grandi predatori. Regolazione agevolata delle popolazioni») chiede che in futuro la gestione dei grandi predatori si ispiri al sistema francese, il quale permette di procedere all'abbattimento di singoli lupi che provocano danni nonché a una regolazione annua basata su quote di abbattimento. Tale mozione propone di introdurre in Svizzera un sistema di gestione dei grandi predatori orientato sul lungo periodo, coordinato a livello internazionale e attuabile dal punto di vista pragmatico. Occorre sottolineare che, nonostante la quota di abbattimento annua, il sistema francese consente di contenere entro limiti sostenibili l'evoluzione delle popolazioni di predatori. Infatti, sebbene le Alpi francesi abbiano ospitato i primi lupi soltanto tre anni prima della Svizzera (1992), attualmente la popolazione di questa specie conta già circa 300 esemplari, mentre quella in Svizzera soltanto 20.

Il sistema di gestione dei lupi in vigore in Francia si basa su tre livelli: 1) «effarouchement» (dissuasione), 2) «tir de défense» (abbattimento di singoli esemplari) e 3) «tir de prélèvement» (regolazione di popolazioni). La dissuasione comprende misure non letali (fonti di luce, proiettili di gomma ecc.) che possono essere attuate senza autorizzazione ufficiale per respingere gli attacchi di lupi a greggi o mandrie di animali da reddito protette. Le misure dissuasive vengono attuate soprattutto nelle regioni in cui i lupi si sono insediati da poco e le misure di protezione del bestiame sono ancora in fase di realizzazione. Se queste misure non contribuiscono a diminuire i danni causati ad animali da reddito, si passa alla fase successiva che prevede l'abbattimento di singoli esemplari.

L'autorizzazione per l'abbattimento di singoli esemplari consente ai pastori di abbattere o far abbattere lupi che provocano danni nelle zone ufficialmente riconosciute in cui l'esigenza di protezione è elevata e le normali misure di protezione del bestiame sono già state attuate. Sebbene, conforme-

³³ <http://www.bafu.admin.ch/tiere/09262/09285/index.html?lang=it>

mente al *Plan d'Action National Loup 2013-17* vigente³⁴, l'abbattimento di singoli esemplari che provocano danni sia considerato efficace, esso si rivela difficoltoso in quanto non è semplice da attuare. Il «tir de défense renforcée», secondo cui a più tiratori è consentito portare con sé un'arma durante le battute di caccia organizzate, dovrebbe facilitare l'abbattimento nelle zone delle greggi di ovini attaccate. Se l'abbattimento di singoli animali non porta a una diminuzione dei danni, può essere autorizzata la regolazione di popolazioni di lupi al fine di prevenire indirettamente i danni a greggi o mandrie di animali da reddito.

Con l'introduzione del «tir de prélèvement» nel 2004, in determinate regioni della Francia è stata creata la possibilità di regolare la popolazione di lupi mediante una quota di abbattimento annua. L'abbattimento è autorizzato nelle regioni in cui è stata documentata una presenza costante di lupi, e questi ultimi continuano a causare danni di grande entità ad animali da reddito nonostante siano state adottate le misure di prevenzione necessarie. Le misure di regolazione sono state sviluppate ulteriormente nel quadro del *Plan d'Action National Loup 2013-17* vigente, secondo il quale il numero massimo di lupi che possono essere abbattuti viene calcolato ogni anno in base alla crescita della popolazione (nel 2013 si trattava di 24 lupi). I lupi che muoiono a causa di bracconieri o incidenti stradali sono esclusi dalla quota di abbattimento. Il governo francese stabilisce la quota di abbattimento annua massima per l'intera popolazione di lupi, mentre i prefetti dei singoli dipartimenti coinvolti si pronunciano sugli interventi regionali a livello di popolazioni.

Nell'ambito del *Plan d'Action National Loup 2008-2012* sono stati abbattuti complessivamente 7 lupi, 5 dei quali mediante il «tir de prélèvement» e 2 mediante il «tir de défense». In generale il sistema francese è considerato efficace dai pastori e dagli allevatori di ovini. Dal 2008, tuttavia, la diffusione del lupo in nuove regioni ha causato un aumento del numero di attacchi da parte di lupi ad animali da reddito. Le cause di tale aumento sono molteplici ed è probabile che siano da ricondurre a misure insufficienti di protezione del bestiame, alla mancanza di un servizio territoriale e a un accesso difficoltoso al territorio. Questa evoluzione della situazione è stata probabilmente all'origine della proposta parlamentare a favore dell'istituzione di zone da mantenere libere da lupi all'interno delle regioni colpite da danni causati da questi animali. In queste zone i lupi non devono in linea di massima essere tollerati oppure devono essere eliminati mediante abbattimento. Questa proposta è tuttavia stata respinta dal governo francese all'inizio dell'estate del 2013, poiché le zone da mantenere libere da lupi non sono compatibili né con il diritto internazionale (Convenzione di Berna, direttive europee in materia di habitat) né con la legislazione francese pertinente e non sono realizzabili nella pratica.

5.11 Conclusioni sulle esperienze relative a misure concrete di protezione del bestiame

Le esperienze relative a misure di protezione del bestiame in Svizzera e negli Stati limitrofi mostrano chiaramente che:

- nella regione d'estivazione i cani da protezione del bestiame proteggono in modo efficace gli animali da reddito (pecore e capre) dai danni causati da grandi predatori. L'impiego di cani da protezione del bestiame nel caso di greggi di pecore e capre di dimensioni ridotte (meno di 50 animali) deve essere esaminato in termini economici;
- per evitare conflitti con i cani da protezione del bestiame sono necessarie, sia da parte dei gestori che delle autorità, un'accurata pianificazione del territorio e l'organizzazione delle aziende agricole;
- sulla superficie agricola utile, semplici accorgimenti, in particolare la posa di recinzioni, possono garantire una protezione efficace;
- se si verificano danni nonostante l'adozione di misure di protezione del bestiame, a condizioni ben definite vi è la possibilità di prevenire ulteriori danni mediante l'abbattimento di singoli animali o eventualmente di una popolazione (regolazione).

³⁴ http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Planloup2013_cle05cdbc.pdf

6 Basi giuridiche relative alla prevenzione e al risarcimento dei danni arrecati da grandi predatori ad animali da reddito³⁵

6.1 Protezione giuridica dei grandi predatori indigeni

In primo luogo occorre illustrare lo stato giuridico dei grandi predatori orso, lince e lupo. In base all'articolo 78 capoverso 4 della Costituzione federale, la Confederazione dispone di una competenza legislativa globale in materia di tutela della fauna e della flora e di salvaguardia dei loro spazi vitali. Tale competenza globale si applica anche in materia di protezione degli animali, per esempio in relazione alla detenzione, alla cura, all'impiego, al commercio e al trasporto di animali (cfr. art. 80 Cost.). Per quanto concerne l'esercizio della pesca e della caccia, la competenza della Confederazione è limitata all'emanazione di principi, in particolare per conservare la molteplicità delle specie dei pesci, dei mammiferi selvatici e degli uccelli (art. 79 Cost.). Con la sottoscrizione della Convenzione del 19 settembre 1979 per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa (Convenzione di Berna), la Svizzera riconosce tra altre il lupo e l'orso come specie faunistiche assolutamente protette (allegato II della Convenzione di Berna) e lo sciacallo dorato come specie faunistica protetta (allegato III della Convenzione di Berna). Di conseguenza, il diritto federale protegge i grandi predatori orso, lince, lupo come pure lo sciacallo dorato (art. 2 lett. b, art. 5 in combinato disposto con l'art. 7 cpv. 1 LCP). Interventi contro le specie di grandi predatori sopra menzionate sono possibili soltanto a determinate condizioni, per esempio per conservare la diversità delle specie, per prevenire i danni causati dalla selvaggina o le minacce, a scopi di ricerca o per combattere le epizoozie (artt. 7 cpv. 2, 12 cpv. 2 e 4, 14 cpv. 3 LCP, artt. 4, 9, 10^{bis} OCP, artt. 9a e 10 LFE).

La tutela degli spazi vitali della fauna e della flora (biotopi) è fondamentale per la conservazione della diversità locale delle specie. Nell'ambito della protezione della natura e del paesaggio esistono diversi strumenti federali che servono a proteggere gli spazi vitali, quali ad esempio i biotopi inventariati d'importanza nazionale (p. es. zone golenali), il Parco nazionale del Cantone dei Grigioni, i parchi (parchi nazionali, parchi naturali regionali, parchi naturali periurbani) come pure i paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP) e le paludi e le zone palustri d'importanza nazionale. Le basi legali risiedono negli articoli 5 e 6 come pure nell'articolo 18 e seguenti LPN e nelle relative ordinanze. Nell'ambito della caccia e della pesca vanno menzionate le riserve d'uccelli acquatici e migratori d'importanza internazionale e nazionale come pure le bandite federali di caccia (art. 11 cpv. 1 e 2 LCP). Senza dimenticare le numerose zone protette a livello cantonale e comunale. Conformemente dell'articolo 7 capoverso 4 LCP i Cantoni sono tenuti a proteggere sufficientemente dai disturbi i mammiferi e gli uccelli selvatici, in particolare definendo zone di tranquillità per la fauna selvatica (cfr. art. 4^{bis} OCP). I grandi predatori beneficiano direttamente di tutte le zone protette menzionate³⁶.

6.2 Basi giuridiche relative alla prevenzione dei danni causati dalla selvaggina

6.2.1 Danni causati dalla selvaggina

La LCP non definisce il concetto di danno causato dalla selvaggina. Il relativo articolo sullo scopo menziona in particolare i danni a foreste (brucatura da selvaggina) e a colture (art. 1 cpv. 1 lett. c LCP). Dall'articolo 7 capoverso 2 LCP si deduce che tra i danni rientrano anche quelli causati agli spazi vitali e la minaccia per la diversità delle specie. La disposizione principale in merito ai danni causati dalla selvaggina è costituita dall'articolo 12 LCP, il quale prevede misure contro singoli animali in caso di danni rilevanti come pure regolazioni di popolazioni in caso di danni ingenti o grave pericolo ed effettivi eccessivi. L'articolo 13 capoverso 1 LCP menziona anche i danni ad animali da reddito. La LCP si basa dunque su un concetto relativamente ampio di danni causati dalla selvaggina, i quali possono coinvolgere persone, animali e beni materiali³⁷. Questo concetto viene esplicitato nella disposizione ampliata nel 2012 sulla regolazione degli effettivi di specie protette (art. 4 OCP). Nei danni causati dalla selvaggina rientrano il pericolo per l'uomo, la diffusione di epizoozie, le gravi minacce per gli insediamenti o gli edifici e gli impianti di interesse pubblico

³⁵ Le argomentazioni delle questioni giuridiche si basano principalmente sulle due perizie giuridiche elaborate da Michael Bütler su incarico dell'UFAM: «Praxis und Möglichkeiten der Revision des schweizerischen Jagdrechts, unter besonderer Berücksichtigung des Wildschadenbegriffs» (15 maggio 2008), menzionata di seguito Bütler «Legislazione sulla caccia», e «Rechtsfragen zu Herdenschutzhunden» (20 giugno 2011), menzionata di seguito Bütler «Cani da protezione del bestiame».

³⁶ Bütler (cfr. nota 35), «Legislazione sulla caccia», p. 8 segg.

³⁷ Cfr. Bütler (cfr. nota 35), «Legislazione sulla caccia», in particolare p. 20 segg.

nonché le perdite elevate nell'ambito dell'esercizio delle regalie cantonali della caccia. I danni rilevanti o ingenti sono concretizzati nelle Strategie Lince (2004), Orso (2006) e Lupo (2000), elaborate dall'UFAM considerato l'articolo 10 capoverso 6 OCP (versione precedente abrogata, oggi art. 10^{bis} OCP).

6.2.2 Misure contro singoli esemplari di grandi predatori

L'articolo 12 LCP regola la prevenzione dei danni causati dalla selvaggina. I Cantoni devono prendere misure preventive contro tali danni (cpv. 1). Essi possono ognora ordinare o permettere misure contro singoli animali protetti o cacciabili che causano danni rilevanti (cpv. 2). Tali misure comprendono la dissuasione (a scopo rieducativo), le azioni di cattura finalizzate al trasferimento o, in caso di animali protetti soltanto quale ultima opzione, l'abbattimento. In caso di specie protette quali i grandi predatori, tuttavia, l'abbattimento è preso in considerazione soltanto in via eccezionale, altrimenti non sarebbe rispettata la protezione di questi animali selvatici. Secondo il principio di proporzionalità è infatti auspicabile attuare misure meno radicali, per esempio misure di protezione del bestiame o il risarcimento dei danni causati dalla selvaggina. Il Consiglio federale può designare le specie animali protette contro le quali l'Ufficio federale ordina le misure di cui al capoverso 2 (cpv. 2^{bis}). I grandi predatori orso, lince e lupo non rientrano in tali specie protette. Le Strategie Lince, Orso e Lupo menzionate in precedenza si basano sull'articolo 10^{bis} OCP e rappresentano i piani di gestione per le rispettive specie. Una commissione intercantonale deve individuare per tempo i conflitti e per quanto possibile prevenirli. Le Strategie rappresentano degli aiuti all'esecuzione della Confederazione, concretizzano concetti giuridici indeterminati e consentono una prassi esecutiva uniforme.

Queste strategie dell'UFAM comprendono segnatamente principi concernenti a) la protezione delle specie e il monitoraggio degli effettivi; b) la prevenzione di danni e di situazioni di pericolo; c) la promozione di misure di prevenzione; d) l'accertamento di danni e di pericoli; e) il risarcimento di misure di prevenzione e di danni; f) la dissuasione, la cattura o l'abbattimento, in particolare in base all'entità dei danni e dei pericoli, il perimetro delle misure nonché la consultazione preliminare dell'UFAM in caso di misure contro singoli orsi, lupi o linci; g) il coordinamento internazionale e intercantonale delle misure; h) il coordinamento di misure secondo l'OCP con misure di altri settori ambientali (art. 10^{bis} OCP). Le Strategie vengono esaminate periodicamente e se del caso adattate. La Strategia Lupo, per esempio, definisce i criteri per l'abbattimento di lupi che provocano danni come segue: in un'area adeguata devono venire sbranati con conseguenti danni almeno 35 animali da reddito nell'arco di quattro mesi consecutivi, almeno 25 animali da reddito nell'arco di un mese oppure almeno 15 animali da reddito nel corso del secondo anno di predazione. Ciò concretizza i cosiddetti danni rilevanti ai sensi dell'articolo 12 capoverso 2 LCP. In caso di predazioni in zone in cui in passato erano già stati riscontrati danni causati da lupi, queste valgono come criterio per l'abbattimento soltanto se sono state adottate misure di prevenzione ragionevoli (cfr. cap. 4.4 Strategia Lupo). I Cantoni concedono e attuano eventuali autorizzazioni per l'abbattimento d'intesa con la cosiddetta commissione intercantonale, composta da un rappresentante per ogni Cantone coinvolto come pure un rappresentante dell'UFAM.

La responsabilità per le misure adottate contro singoli esemplari di orso, lince e lupo compete ai Cantoni (interpretazione a contrario dell'art. 12 cpv. 2^{bis} LCP in combinato disposto con l'art. 10 cpv. 5 OCP). I Cantoni devono osservare le prescrizioni degli atti legislativi, consultare la commissione intercantonale e tenere conto delle sue raccomandazioni. In presenza di grandi predatori protetti, che in Svizzera sono ancora rari, occorre tenere conto in particolare della conservazione delle specie e del principio di proporzionalità delle misure, ragione per cui alle autorizzazioni per l'abbattimento vengono posti requisiti severi. Per definire le misure da attuare occorre stabilire un nesso causale tra la natura del conflitto o il grande predatore in questione e il danno da selvaggina risultante. L'UFAM è dell'avviso che la quota di abbattimento di singoli esemplari non debba oltrepassare il 10 per cento dell'effettivo di una specie capace di procreare, altrimenti si tratterebbe di interventi di regolazione. Questo presupposto non può tuttavia essere rispettato in caso di piccole popolazioni in fase di reintroduzione, poiché comprometterebbe la reintroduzione dei grandi predatori. Secondo le rispettive Strategie, nel caso di cosiddetti orsi problematici la priorità va data ad azioni di dissuasione, mentre i singoli esemplari di linci e lupi che causano danni rilevanti, come pure i cosiddetti orsi pericolosi, devono essere abbattuti. Come menzionato in precedenza, in quanto intervento irreversibile, l'abbattimento di grandi predatori protetti va preso in considerazione soltanto quale ultima opzione. Per questo motivo, conformemente al principio di proporzionalità,

vengono proposte misure meno radicali, in particolare misure preventive di protezione del bestiame. Le modifiche proposte per diverse legislazioni perseguono e sostengono tale scopo³⁸.

6.2.3 Regolazioni di effettivi

I Cantoni possono, previo consenso dell'UFAM, prevedere l'abbattimento di animali protetti se necessario per la protezione del biotopo o per la conservazione della diversità delle specie. Il Consiglio federale stabilisce le specie cui questa norma è applicabile (art. 7 cpv. 2 LCP).

Se una specie protetta presenta un effettivo eccessivo per cui causa danni ingenti o grave pericolo, i Cantoni possono adottare misure per diminuirne l'effettivo, previo consenso del Dipartimento (art. 12 cpv. 4 LCP). La regolazione di effettivi di specie protette è disciplinata più nei dettagli dall'articolo 4 OCP: previa approvazione dell'UFAM, i Cantoni possono prendere provvedimenti temporanei se animali di una determinata specie, nonostante misure ragionevolmente esigibili per la prevenzione dei danni, a) noccono al proprio biotopo; b) mettono in pericolo la diversità delle specie; c) causano danni ingenti alla foresta, alle colture agricole o agli animali da reddito; d) mettono gravemente in pericolo le persone; e) propagano epizootie; f) costituiscono un grave pericolo per insediamenti o edifici e impianti d'interesse pubblico; g) causano forti perdite nell'ambito dell'esercizio delle regalie cantonali della caccia. Conformemente all'articolo 4 capoverso 2 OCP, nella loro domanda all'UFAM i Cantoni devono indicare: a) l'entità dell'effettivo; b) la natura del pericolo e l'area interessata da tale pericolo; c) la proporzione del danno e l'area interessata dallo stesso; d) le misure di prevenzione dei danni adottate; e) il genere di intervento previsto e le sue ripercussioni sull'effettivo; f) la situazione della rigenerazione nel bosco. I Cantoni devono comunicare annualmente all'UFAM il luogo, il momento e il risultato degli interventi (art. 4 cpv. 3 OCP). Per quanto concerne i grandi predatori, finora soltanto la Strategia Lince prevede la possibilità di procedere a regolazioni di effettivi, oltre all'attuazione di misure contro singoli animali che provocano danni. La priorità va comunque data al trasferimento degli animali (cfr. capitolo 4.4.3 e allegato della Strategia Lince Svizzera). Tenuto conto della formazione dei primi branchi di lupi, è possibile che in futuro le regolazioni di effettivi vengano prese in considerazione anche nella Strategia Lupo.

6.3 Basi giuridiche relative al risarcimento dei danni causati dalla selvaggina

6.3.1 Risarcimento dei danni causati dalla selvaggina secondo il diritto vigente

Gli articoli 12 e 13 della legge sulla caccia si basano sul principio secondo cui la prevenzione è prioritaria rispetto al risarcimento, come già sottolineato nel messaggio concernente la LCP. Il legislatore menziona quali misure di prevenzione l'abbattimento di singoli animali che provocano danni, le regolazioni di popolazioni, il miglioramento dell'offerta di pastura, i foraggiamenti (solo limitati), la protezione di superfici mediante recinzioni, la protezione di singoli esemplari di piante, la sorveglianza di terreni agricoli eccetera³⁹. I danni che gli animali cacciabili, dunque non i grandi predatori, causano a foreste, colture agricole o animali da reddito vengono risarciti in modo adeguato. L'obbligo di risarcimento è disciplinato dai Cantoni. In caso di animali cacciabili, il risarcimento è dovuto soltanto per quanto non si tratti di danni insignificanti e siano state prese misure di protezione che si potevano ragionevolmente pretendere. Le spese per siffatte misure possono essere computate nel calcolo dell'indennità (art. 13 cpv. 1 e 2 LCP). Confederazione e Cantoni partecipano al risarcimento dei danni causati da certi animali protetti. Il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, designa queste specie protette e determina le condizioni dell'obbligo di risarcimento (art. 13 cpv. 4 LCP). Questo aspetto è importante al fine di aumentare l'accettazione da parte degli allevatori di animali da reddito e della popolazione di montagna della protezione dei grandi predatori, effettiva sul piano giuridico ma controversa su quello politico.

La Confederazione si fa carico dell'80 per cento dei costi di risarcimento dei danni causati dalla selvaggina, in particolare da linci, orsi e lupi. I Cantoni determinano l'entità e la causa dei danni da selvaggina. La Confederazione partecipa al risarcimento solamente se i Cantoni si assumono i costi rimanenti. Inoltre, la Confederazione può promuovere misure nell'ambito di progetti regionali finalizzati alla prevenzione dei danni da selvaggina causati da linci, orsi o lupi (art. 10 cpv. 1-4 OCP). In conformità di tale disposizione, i progetti di prevenzione per la protezione del bestiame sono limitati in termini territoriali e temporali; ciò dovrà essere sottoposto a modifica nell'ambito della revisione prevista. Le Strategie definiscono ulteriori dettagli in merito al risarcimento di danni (p. es. presentazione dell'animale da reddito ucciso da un lupo). L'adozione di misure ragionevoli

³⁸ Bütler (cfr. nota 35), «Legislazione sulla caccia», p. 48 segg.

³⁹ Messaggio concernente la legge sulla caccia, FF II/1983, p. 1194.

per la protezione del bestiame continua a essere volontaria e, in generale, non condiziona i risarcimenti in relazione a predazioni attuate da grandi predatori. Disposizioni differenti vigono invece se una lince causa per la prima volta danni in zone di concentrazione dei danni (hot spot) oppure se vengono danneggiati camelidi del nuovo mondo e cervidi tenuti in recinti. L'adozione di misure di protezione del bestiame costituisce invece un requisito, ad esempio per l'autorizzazione di abbattimento di un lupo, soltanto se in precedenza erano già stati riscontrati danni causati da lupi⁴⁰.

6.3.2 Risarcimento di danni causati da selvaggina secondo il diritto riveduto

Il progetto di revisione dell'articolo 10 capoverso 1 lettere a e b come pure capoverso 4 dell'OCP (risarcimento e prevenzione dei danni) recita:

¹ La Confederazione paga ai Cantoni le seguenti indennità per il risarcimento di danni causati dalla selvaggina:

- a. l'80 per cento dei costi dovuti a danni causati da linci, orsi, lupi e sciacalli dorati;
- b. *Concerne soltanto il testo francese.*

⁴ La Confederazione promuove misure per prevenire i danni causati da linci, orsi, lupi e sciacalli dorati.

La modifica dell'ordinanza prevede che anche i danni causati da sciacalli dorati siano risarciti in modo analogo a quelli causati da linci, orsi e lupi (art. 10 cpv. 1 lett. a OCP). Lo sciacallo dorato è un grande predatore dall'aspetto molto simile al lupo, con il quale è strettamente imparentato. In Svizzera la sua presenza è stata documentata fotograficamente per la prima volta nel 2011. La versione vigente dell'articolo 10 capoverso 4 OCP costituisce una norma potestativa per progetti regionali temporanei. Su questa base non è quindi possibile attuare misure preventive e permanenti di protezione del bestiame. Considerata la proposta di revisione dell'articolo 12 capoverso 5 LCP (seguiranno argomentazioni nel capitolo 6.4.2), l'articolo 10 capoverso 4 OCP deve essere riveduto in modo tale che preveda che la Confederazione promuova misure per prevenire i danni causati da linci, orsi, lupi e (ora anche) sciacalli dorati. Poiché l'articolo 10 capoverso 5 OCP non subisce modifiche (lo sciacallo dorato non viene aggiunto alle specie elencate), i Cantoni possono ordinare misure anche contro gli sciacalli dorati che causano danni rilevanti. Ciò è conforme alla prassi seguita nel caso degli altri tre grandi predatori: lince, orso e lupo.

6.4 Misure di prevenzione per la protezione di animali da reddito

6.4.1 Basi della protezione del bestiame secondo il diritto vigente

Le misure di protezione del bestiame servono in primo luogo per la prevenzione immediata di danni causati da selvaggina. Con «protezione del bestiame» sono da intendersi essenzialmente le misure per la prevenzione di attacchi di grandi predatori ad animali da reddito. A livello costituzionale, la Confederazione è autorizzata ad attuare misure di protezione del bestiame nell'ambito della propria competenza legislativa limitata ai principi in materia di pesca e caccia (art. 79 Cost.), della propria competenza globale in materia di conservazione delle specie (art. 78 cpv. 4 Cost.) e della propria competenza in materia di agricoltura (art. 104 Cost.). A livello di legge (procedura legittimata democraticamente), il diritto vigente non regola espressamente le misure di protezione del bestiame in relazione ai grandi predatori protetti. In conformità dell'articolo 12 capoverso 1 LCP, i Cantoni sono tuttavia autorizzati e tenuti ad attuare misure meno drastiche in quanto, secondo il principio di proporzionalità, queste devono essere predilette all'abbattimento di animali protetti (protezione indiretta dei grandi predatori). L'articolo 12 LCP prevede che la Confederazione adotti soltanto misure per la prevenzione di danni da selvaggina rivolte direttamente agli animali che provocano danni (art. 12 cpv. 2 e 2^{bis} LCP). Tra queste misure rientrano la dissuasione, le azioni di cattura finalizzate al trasferimento e, in caso di animali protetti soltanto quale ultima opzione, l'abbattimento. In relazione al risarcimento dei danni da selvaggina causati da animali protetti, secondo l'articolo 13 capoverso 4 LCP il Consiglio federale ha la possibilità di stabilire l'adozione di misure di protezione del bestiame quale presupposto per il risarcimento. A livello di ordinanza, l'articolo 10 capoverso 4 OCP costituisce una base esplicita della protezione del bestiame dai grandi predatori, la quale presenta tuttavia una limitazione in termini territoriali e temporali. I cani da protezione del bestiame vengono menzionati espressamente nelle seguenti disposizioni di ordi-

⁴⁰ Bütler (cfr. nota 35), «Legislazione sulla caccia», p. 76 segg.

nanze: articolo 22 capoverso 1 lettera d, articolo 69 capoverso 2 lettera e, articolo 72 capoverso 1 OPAn nonché articolo 16 capoverso 3^{bis} lettera b OFE⁴¹. Secondo il diritto federale vigente, dunque, i cani da protezione del bestiame sono già riconosciuti formalmente a livello di ordinanza e ciò prevale sulle legislazioni cantonali in materia di cani e di protezione della fauna selvatica. Resta da integrare la protezione del bestiame a livello di legge e rafforzarla a livello di ordinanza⁴².

6.4.2 Nuove basi nella legge sulla caccia e nella legge sull'agricoltura

Nell'ambito dell'attività legislativa concernente l'ulteriore sviluppo della politica agricola 2014-2017 deve tra l'altro essere favorita l'agricoltura produttiva basata su animali da reddito in relazione alla presenza sempre maggiore di grandi predatori. Occorre evitare che l'allevamento di animali da reddito nella regione di montagna sia soggetto a restrizioni difficilmente accettabili. A tal fine è stata definita la seguente ripartizione dei compiti tra gli Uffici federali dell'agricoltura e dell'ambiente: l'UFAM promuoverà la protezione del bestiame, ossia le misure concrete di protezione del bestiame, per esempio l'allevamento e l'impiego di cani da protezione del bestiame nonché la consulenza a Cantoni e detentori di animali. L'UFAG promuoverà invece le misure orientate alle aziende agricole che mirano a semplificare l'attuazione delle misure di protezione del bestiame, per esempio la sorveglianza, la gestione del pascolo mediante recinzioni e i pascoli da rotazione. Ciò consentirà di promuovere la gestione di greggi e mandrie di animali da reddito con conduzione regolata, un presupposto fondamentale per l'impiego efficace di cani da protezione del bestiame. Al fine di realizzare questo orientamento comune sono state introdotte le basi legali necessarie sia nella LCP che nella LAgr.

L'articolo 12 capoverso 5 LCP (prevenzione dei danni causati dalla selvaggina) sarà completato in due tappe con la seguente disposizione:

⁵ La Confederazione promuove e coordina le misure dei Cantoni volte a prevenire i danni causati dalla selvaggina, segnatamente quelli causati dai grandi predatori agli animali da reddito. La Confederazione può incaricare organizzazioni private di eseguire tali compiti dietro pagamento di un'indennità.

Il primo periodo di questo capoverso entrerà in vigore il 1° gennaio 2014 e fornirà alla Confederazione una base giuridica a livello di legge in materia di protezione del bestiame. Ciò rafforzerà lo statuto della protezione del bestiame mediante cani da protezione del bestiame. Questa aggiunta consentirà di colmare una lacuna legislativa. La Confederazione potrà promuovere e coordinare in modo ampio e permanente misure preventive di protezione del bestiame dei Cantoni al fine di prevenire i danni causati da selvaggina (nelle regioni di conflitto). Conformemente all'articolo 12 capoverso 1 e (nuovo) capoverso 5 LCP, è determinante il fatto che in generale la scelta delle misure di prevenzione da attuare rientri nell'ambito di competenza dei Cantoni. I Cantoni possono o devono decidere se è necessario impiegare cani da protezione del bestiame promossi dall'UFAM e in quali regioni del Cantone. Occorre dunque tenere presente che le misure di protezione del bestiame promosse dall'UFAM sono volontarie sia per i Cantoni sia per i gestori. Se questi ultimi si rifiutano di adottarle, sono tenuti a proporre o attuare misure preventive alternative. Le norme e condizioni illustrate in precedenza (art. 12 LCP, artt. 4 e 10^{bis} OCP) in merito all'abbattimento di singoli esemplari di grandi predatori protetti e alle regolazioni di effettivi non subiscono modifiche. In tal senso si continuerà a richiedere l'attuazione di misure ragionevoli di protezione del bestiame nelle regioni in cui in passato i lupi hanno già causato danni. L'autorizzazione per l'abbattimento di singoli esemplari di grandi predatori protetti che hanno predato animali da reddito può essere concessa soltanto a questa condizione. Per questo motivo Cantoni e gestori hanno quindi interesse ad attuare le misure di protezione del bestiame che la Confederazione promuoverà e coordinerà.

Il secondo periodo del capoverso 5 sarà introdotto nell'ambito della revisione della legge forestale attualmente in corso, e si presume che entrerà in vigore per l'inizio del 2016. Al fine di consentire un'organizzazione agile e un impiego uniforme dei contributi federali, l'aggiunta dell'articolo 12 capoverso 5 LCP garantirà che l'UFAM possa incaricare organizzazioni private di eseguire compiti per il coordinamento e l'esecuzione della protezione del bestiame dietro pagamento di un'indennità⁴³. Per concretizzare quanto esplicitato nell'articolo 12 capoverso 5 LCP occorre modificare di conseguenza l'OCP.

⁴¹ Per ulteriori dettagli si rimanda a Michael Büttler, «Rechtsfragen zu Herdenschutzhunden», perizia giuridica del 20 giugno 2011 su incarico dell'UFAM, in particolare p. 14 segg., n. marg. 16 segg.

⁴² Büttler (cfr. nota 41), «Canini da protezione del bestiame», p. 13 segg.

⁴³ Cfr. <http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=it&msg-id=48528>

Nell'ambito della legislazione in materia di agricoltura si intende promuovere l'estivazione di animali da reddito mediante contributi d'alpeggio come pure contributi d'estivazione in base alla categoria di animali. Saranno quindi sostenuti i gestori che nella loro azienda attueranno misure di protezione del bestiame conformemente alla legislazione sulla caccia.

L'articolo 71 della revisione della legge sull'agricoltura concernente i contributi per le aree rurali, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2014, recita:

¹ Per preservare un paesaggio rurale aperto sono versati contributi per il paesaggio rurale. I contributi comprendono:

- a. un contributo per ettaro, graduato secondo le zone, al fine di promuovere la gestione nelle singole zone;
- b. un contributo di difficoltà per ettaro, graduato secondo la declività e il tipo di utilizzazione in zone declive e zone in forte pendenza, al fine di promuovere la gestione in condizioni topografiche difficili;
- c. un contributo graduato supplementare in base alla quota di prati da sfalcio in zone in forte pendenza;
- d. un contributo per carico normale a favore delle aziende annuali per gli animali ceduti per l'estivazione, al fine di promuovere l'alpeggio;
- e. un contributo d'estivazione per unità di bestiame grosso estivata o per carico usuale, graduato secondo la categoria di animali, al fine di promuovere la gestione e la cura delle superfici d'estivazione.

² Il Consiglio federale definisce il carico consentito e le categorie di animali per le quali è versato il contributo d'estivazione.

Mediante i contributi per il paesaggio rurale viene promossa l'apertura delle aree rurali (prevenzione della copertura forestale). Tali contributi comprendono un contributo per la conservazione del paesaggio aperto, un contributo di declività, un contributo di alpeggio e un contributo d'estivazione. Il contributo di alpeggio e il supplemento per l'estivazione costituiscono un incentivo per le aziende gestite tutto l'anno che estivano i propri animali nelle Alpi e nelle Prealpi. Per le pecore estivate nei pascoli da rotazione e sorvegliate da cani da protezione del bestiame promossi dall'UFAM i gestori ricevono un contributo d'estivazione pari a quello che ricevono per le pecore estivate in base al sistema di pascolo della sorveglianza permanente (art. 44 cpv. 2 lett. a come pure all. 7 n. 1.6 del progetto concernente l'OPD)⁴⁴.

6.4.3 Adempimento del mandato del Consiglio federale

La revisione dell'OCP regola la protezione del bestiame conformemente al mandato del Consiglio federale del 2009 (quale risposta alla mozione 09.3814) e alla procedura elaborata congiuntamente da UFAM e UFAG. Al contempo sarà attuato anche il monitoraggio dei cani da protezione del bestiame richiesto dalla mozione 10.3242. Al fine di migliorare l'organizzazione della protezione del bestiame, sulla base del nuovo articolo 12 capoverso 5 LCP l'UFAM propone di completare l'OCP con due disposizioni: l'articolo 10^{ter} (prevenzione di danni causati dai grandi predatori) e l'articolo 10^{quater} (cani da protezione del bestiame), il cui tenore è illustrato di seguito⁴⁵. Questi nuovi articoli concretizzano le misure di prevenzione promosse dall'UFAM in relazione ai danni causati da grandi predatori. Si tratta segnatamente delle misure di protezione del bestiame che, nell'ambito della politica agricola 2014-2017, costituiranno i presupposti per l'aumento dei contributi d'estivazione per i pascoli da rotazione, i quali in futuro saranno pari ai contributi per la sorveglianza permanente.

6.4.4 Prevenzione di danni causati dai grandi predatori (art. 10^{ter} OCP)

Conformemente alla proposta dell'Amministrazione, il nuovo articolo 10^{ter} OCP deve recitare quanto segue:

¹ Per prevenire i danni causati dai grandi predatori agli animali da reddito, l'UFAM promuove le seguenti misure:

⁴⁴ Messaggio sulla politica agricola 2014-2017, FF 2012, p. 1757 segg., p. 1885 segg. e p. 1957 seg.

⁴⁵ Cfr. modifica dell'ordinanza sulla caccia (OCP), rapporto esplicativo dell'UFAM del 4 agosto 2013, p. 1 e segg.

- a. l'allevamento, l'addestramento, la tenuta e l'impiego di cani da protezione del bestiame;
- b. la protezione di alveari mediante recinzioni elettriche.

² Se le misure di cui al capoverso 1 non sono sufficienti o adeguate, l'UFAM può promuovere misure supplementari dei Cantoni per proteggere il bestiame e le api.

³ L'UFAM sostiene e coordina la pianificazione territoriale delle misure da parte dei Cantoni. A tal fine emana una direttiva.

⁴ I Cantoni integrano la protezione del bestiame e delle api nella consulenza agricola che forniscono.

⁵ L'UFAM può sostenere organizzazioni d'importanza nazionale che forniscono informazioni e consulenza alle autorità e alle cerchie interessate in materia di protezione del bestiame e delle api. Per il coordinamento intercantonale delle misure può fare appello a tali organizzazioni.

Questa disposizione enumera le misure che l'UFAM ritiene in generale opportune ed efficaci al fine di prevenire gli attacchi di grandi predatori ad animali da reddito. Il capoverso 1 definisce la protezione del bestiame come la prevenzione dei danni causati da grandi predatori ad animali da reddito. A tal fine l'UFAM promuove l'allevamento, l'addestramento, la tenuta e l'impiego di cani da protezione del bestiame come pure la protezione di alveari mediante recinzioni elettriche (cpv. 1 lett. a e b). Per quanto concerne la protezione del bestiame, nel corso dell'anno occorre distinguere tra la situazione nella regione d'estivazione (protezione richiesta per circa tre mesi) e quella nella superficie agricola utile (protezione richiesta per un periodo che varia da nove a dodici mesi circa). Per superficie agricola utile si intende la superficie attribuita a un'azienda e utilizzata per la produzione vegetale, ad esclusione della superficie d'estivazione che è a disposizione del gestore tutto l'anno (art. 14 OTerm). La presenza di lupi e orsi in regioni di pianura densamente popolate e facilmente accessibili è poco probabile. In queste regioni, pertanto, in generale è sufficiente svolgere controlli frequenti, installare recinzioni elettriche e stabulare gli animali durante la notte per prevenire danni da selvaggina causati da grandi predatori. L'acquisto, l'installazione e la manutenzione delle recinzioni per la gestione del pascolo degli animali da reddito sulla superficie agricola utile vengono indennizzati mediante le sovvenzioni generali (pagamenti diretti) della Confederazione. Per questo motivo non è previsto alcun indennizzo speciale per tali misure.

Per superficie d'estivazione si intendono i pascoli comunitari, i pascoli d'estivazione e i prati da sfalcio il cui raccolto serve al foraggiamento degli animali durante l'estivazione (art. 24 cpv. 1 OTerm). Si tratta dunque di pascoli estesi che si rivelano più difficili da sorvegliare come pure di regioni ripide e isolate delle Prealpi e del Giura (superfici agricole utili specifiche). Nel caso di questi pascoli non sarebbe opportuno installare recinzioni elettriche ovunque, soprattutto lontano dai sentieri. Il capoverso 1 prevede un sostegno per queste regioni da parte della Confederazione, ossia dall'UFAM, nella misura in cui la pianificazione territoriale cantonale in materia di protezione del bestiame lo consenta nel caso specifico. Tra le misure vi sono l'impiego di cani da protezione del bestiame per la sorveglianza, perlopiù autonoma, di animali da reddito e la protezione di alveari da predazioni di orsi mediante recinzioni elettriche. Affinché i cani da protezione del bestiame possano allontanare in modo adeguato gli animali estranei, devono essere allevati, addestrati, tenuti e impiegati a regola d'arte. Grazie a queste misure di prevenzione, negli ultimi 15-20 anni UFAM, associazioni specializzate (AGRIDEA e l'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera») e Cantoni hanno potuto maturare esperienze valide nell'ambito di progetti destinati alla protezione del bestiame (secondo l'art. 10 cpv. 4 OPC).

Se le misure menzionate nel capoverso 1 non sono sufficienti, al fine di proteggere il bestiame l'UFAM può promuovere misure supplementari dei Cantoni. Tra queste figurano per esempio l'installazione di recinzioni (stabulazione notturna) per animali da reddito nella regione d'estivazione oppure il potenziamento delle recinzioni nella regione di montagna sulla superficie agricola utile. Poiché tali misure potrebbero rivelarsi onerose e svantaggiose sul piano economico, devono essere adottate soltanto in singoli casi motivati. La scelta delle misure supplementari, come d'altronde quelle preventive da attuare, rientra nell'ambito di competenza dei Cantoni, i quali vengono sostenuti dall'UFAM. L'UFAM sostiene e coordina la pianificazione territoriale da parte dei Cantoni per quanto concerne le misure volte a proteggere il bestiame. A tal fine emana una direttiva (cpv. 3). In linea di massima l'UFAM sostiene soltanto le misure menzionate nell'articolo 10^{ter} capoverso 1 dell'OCP, ossia l'impiego di cani da protezione del bestiame «ufficiali» (conformemente alle direttive di cui al nuovo art. 10^{quater} cpv. 3 OCP) e l'installazione di recinzioni elettriche per la protezione di alveari; sono fatte salve le misure supplementari di cui al capoverso 2. In tal modo la Confedera-

zione concentra i propri sforzi su misure ampiamente efficaci e garantisce un impiego il più efficiente possibile dei contributi federali destinati alla protezione del bestiame.

Nell'ambito della pianificazione territoriale delle misure di protezione del bestiame, i Cantoni devono tenere conto di potenziali conflitti derivanti dall'impiego di cani da protezione del bestiame, quali per esempio il potenziale conflitto con i turisti in relazione a percorsi pedonali e sentieri ufficiali oppure eventuali conflitti di vicinato derivanti dalla tenuta di animali da reddito durante il periodo invernale. I Cantoni sono tenuti a integrare nella loro pianificazione la situazione annuale dei cani da protezione del bestiame. Un cane da protezione del bestiame, infatti, deve essere tenuto e impiegato tutto l'anno per la protezione degli animali da reddito. Indipendentemente dalla decisione adottata dal Cantone in materia di pianificazione, l'impiego effettivo di cani da protezione del bestiame è lasciato alla discrezione del singolo agricoltore. L'UFAM finanzierà pertanto solo i cani da protezione del bestiame il cui impiego incontrerà il consenso del Cantone e del singolo agricoltore. Inoltre, le direttive che verranno emanate dall'UFAM in materia di idoneità, allevamento, addestramento, detenzione, impiego e notifica di cani da protezione del bestiame promossi consentirà ai gestori di dimostrare in modo più semplice l'adempimento dell'obbligo di diligenza in relazione ai loro cani da protezione del bestiame (rev. art. 10^{quater} cpv. 3 OCP). In base alla ripartizione dei ruoli prevista, spetta ai Cantoni fornire per tempo la consulenza necessaria agli agricoltori in merito a misure di protezione del bestiame opportune, necessarie e realizzabili dal punto di vista tecnico. I Cantoni devono quindi integrare la protezione del bestiame nella consulenza agricola che forniscono (cpv. 4). Se un agricoltore desidera impiegare cani da protezione del bestiame, i Cantoni devono assicurarsi che l'impiego di detti cani venga esaminato e valutato in modo integrato dai diversi uffici (p. es. agricoltura, servizio veterinario, caccia).

Affinché i fondi federali nell'ambito della protezione del bestiame vengano impiegati in modo uniforme a livello nazionale, la Confederazione coordina la pianificazione delle misure di prevenzione dei Cantoni. Di norma, in tal senso sarebbe opportuno un accordo a livello di unità territoriali interregionali, come per esempio i compartimenti, analogamente alle Strategie Lince, Orso e Lupo. La Confederazione continuerà a fornire consulenza ai Cantoni in materia di protezione del bestiame e pianificazione territoriale della stessa. Attualmente questi compiti sono affidati al centro di consulenza agricola AGRIDEA su mandato dell'UFAM.

Secondo l'articolo 10^{ter} capoverso 5 OCP, l'UFAM può sostenere organizzazioni attive a livello nazionale che forniscono alla Confederazione, ai Cantoni e alle cerchie interessate informazioni e consulenza in materia di protezione del bestiame, cani da protezione del bestiame e coordinamento intercantonale. Sarebbe eccessivo istituire un servizio in ciascun Cantone al fine di provvedere alla ripartizione dei contributi federali e all'osservanza delle prescrizioni in materia di prevenzione dei danni. La Confederazione, infatti, sostiene già alcune organizzazioni attive a livello nazionale, tra cui per esempio la Centrale di consulenza agricola dei Cantoni AGRIDEA o l'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera». Queste organizzazioni possono per esempio fornire agli uffici agricoli cantonali consulenza in materia di coordinamento intercantonale della protezione del bestiame nel quadro della pianificazione dell'economia alpestre. Nell'ambito di misure disposte da un'autorità possono inoltre intervenire per ottenere una gestione dei rischi migliore per quanto concerne l'impiego di cani da protezione del bestiame. È fondamentale che in futuro sia applicata una chiara ripartizione dei compiti in materia di allevamento e addestramento di cani da protezione del bestiame, formazione in relazione alla detenzione di detti cani, attribuzione, gestione e pagamento di sussidi federali, consulenza a Cantoni e gestori nonché di controlli (detentori di cani che meritano di essere sostenuti, monitoraggio, osservanza delle direttive dell'UFAM ecc.). Nel capitolo 8.3 sono illustrate le strutture organizzative previste per la futura protezione del bestiame.

6.4.5 Requisiti posti ai cani da protezione del bestiame (art. 10^{quater} OCP)

Un'altra nuova disposizione è rappresentata dall'articolo 10^{quater} OCP, intitolato «Cani da protezione del bestiame», che recita:

¹ I cani da protezione del bestiame sono impiegati per sorvegliare, per lo più autonomamente, gli animali da reddito nonché per difenderli contro animali estranei.

² L'UFAM promuove la protezione del bestiame con cani che:

a. appartengono a una razza idonea per proteggere il bestiame;

b. sono allevati, addestrati, tenuti e impiegati a regola d'arte per la protezione del bestiame;

c. sono impiegati prevalentemente per sorvegliare animali da reddito in aziende i cui gestori ricevono contributi secondo l'ordinanza del ... sui pagamenti diretti e

d. sono notificati quali cani da protezione del bestiame secondo l'articolo 16 capoverso 3^{bis} lettera b dell'ordinanza del 27 giugno 1995 sulle epizootie.

³ L'UFAM emana direttive concernenti l'idoneità, l'allevamento, l'addestramento, la tenuta, l'impiego e la notifica dei cani da protezione del bestiame che sono oggetto di misure di promozione.

Questa nuova disposizione definisce lo scopo dell'impiego di cani da protezione del bestiame come la sorveglianza, per lo più autonoma, degli animali da reddito e la difesa di questi ultimi contro animali estranei (cpv. 1). In questo capoverso il legislatore chiarisce che i cani da protezione del bestiame non devono essere sorvegliati costantemente e che la reazione di difesa contro animali estranei, connessa alla protezione del bestiame, rientra nei loro compiti. Questa disposizione concernente lo scopo rafforza la protezione del bestiame, soprattutto nei casi in cui si verificano conflitti tra cani da protezione di greggi o mandrie protette e cani da compagnia di terze persone. Dalla definizione risulta in modo indiretto che la minaccia di persone estranee non rientra nello scopo dell'impiego di cani da protezione del bestiame. Occorre tenere conto di ciò nell'ambito dell'addestramento e della socializzazione di detti cani.

La Confederazione intende promuovere l'impiego di cani da protezione del bestiame idonei ed efficienti. In passato questi cani sono stati al centro di numerosi conflitti per avere morso o ferito altri animali oppure, in singoli casi, addirittura persone. Questi conflitti devono essere ridotti e nell'ambito dell'impiego di cani da protezione del bestiame i loro detentori devono beneficiare di una maggiore certezza del diritto dal punto di vista del diritto civile, amministrativo e penale. A tal fine l'UFAM elaborerà direttive chiare in merito alla qualità e all'addestramento di questi cani da lavoro come pure alla gestione dei rischi a livello aziendale. L'obiettivo primario di questo nuovo articolo è la promozione di cani da protezione del bestiame impiegati secondo le normative vigenti, affinché proteggano in modo efficace gli animali da reddito da grandi predatori e rappresentino un potenziale di rischio oggettivamente ridotto nei confronti delle persone. Nell'eventualità in cui vengano impiegati cani da protezione del bestiame e venga richiesto a tale titolo il sostegno finanziario della Confederazione, l'articolo 10^{quater} formula i requisiti concreti («a regola d'arte») che i cani e i rispettivi detentori, allevatori o addestratori devono soddisfare. Ciononostante, la presente norma non può evitare del tutto che gli agricoltori impieghino cani da protezione del bestiame senza fare richiesta di contributi o chiedere l'autorizzazione al Cantone. Questa «proliferazione selvaggia» di cani da protezione del bestiame dovrebbe comunque rimanere un'eccezione, in quanto un simile impiego di cani avverrebbe a proprie spese e sarebbe correlato a un'elevata responsabilità personale. Occorre partire dal presupposto che grazie a questa nuova regolamentazione (promozione, certezza del diritto) la qualità della protezione del bestiame (efficienza, riduzione dei rischi) migliorerà in misura rilevante.

Il capoverso 2 lettera a esplicita che ai fini della protezione del bestiame, l'UFAM promuoverà soltanto i cani appartenenti a una razza idonea. Un aspetto particolare dei cani da protezione del bestiame è che, oltre alla relazione che intrattengono con l'uomo, sviluppano uno stretto legame anche con gli animali che devono proteggere e ciò li distingue dai cosiddetti cani da difesa (cani di servizio della polizia). I cani da protezione del bestiame costituiscono una delle razze più antiche di cani da lavoro. A tale scopo oggi in Svizzera vengono impiegati sia il maremmano abruzzese sia il cane da montagna dei Pirenei. Conformemente al capoverso 2 lettera b, l'UFAM promuoverà soltanto i cani da protezione del bestiame allevati, addestrati, tenuti e impiegati a regola d'arte. Il significato esatto di «a regola d'arte» sarà definito nelle direttive che l'UFAM emanerà conformemente al capoverso 3. Un'ulteriore condizione posta per la promozione è che i cani da protezione del bestiame vengano impiegati prevalentemente per sorvegliare animali da reddito, la cui detenzione ed estivazione sono sovvenzionate secondo l'OPD (cpv. 2 lett. c, contributi d'alpeggio e d'estivazione). Da ciò si evince che la protezione del bestiame deve servire principalmente a rendere possibile la produzione agricola basata su animali da reddito anche in presenza di grandi predatori. I cani devono infine essere notificati quali cani da protezione del bestiame conformemente alle direttive dell'articolo 16 capoverso 3^{bis} lettera b OFE (cpv. 2 lett.d). Quest'ultima condizione costituisce un'estensione dell'obbligo di notifica ai sensi della sorveglianza (monitoraggio).

Conformemente al capoverso 3, l'UFAM emana direttive concernenti l'idoneità, l'allevamento, l'addestramento, la tenuta, l'impiego e la notifica dei cani da protezione del bestiame che sono oggetto di misure di promozione. Uno dei punti essenziali del presente progetto riguarda la valutazione dell'idoneità dei cani da protezione del bestiame e il loro impiego in un'ottica di consapevo-

lezza del rischio. Negli ultimi anni si sono verificati diversi problemi, in particolare in relazione al turismo, riconducibili in parte a una detenzione e un addestramento erronei dei cani e talvolta a un loro impiego inappropriato. Occorre pertanto migliorare la situazione da un lato riducendo i conflitti con le persone che si imbattono in questi cani e dall'altro dando ai detentori una maggiore certezza del diritto, in quanto gli agricoltori non tengono i cani da protezione del bestiame per piacere personale, bensì come cani da lavoro in una situazione delicata. L'UFAM mira a cogliere entrambi gli obiettivi contemporaneamente, emanando direttive chiare e attuando misure che informino meglio la popolazione su questi cani. Le tecniche di addestramento odierne puntano sullo sviluppo della sicurezza del cane, delle sue capacità di socializzare e intessere uno stretto legame con il proprio detentore. L'UFAM e altri attori coinvolti si sono attivati per esaminare le esperienze maturate nella fase pionieristica. I risultati di tale analisi confluiranno in una direttiva dell'UFAM concernente l'idoneità dei cani e la gestione dei rischi. La direttiva sarà emanata in collaborazione con i servizi interessati, tra cui per esempio l'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera», AGRIDEA, il Servizio per la prevenzione degli infortuni nell'agricoltura (SPIA), l'UFV, i servizi veterinari cantonali e Sentieri Svizzeri. Per ulteriori dettagli si rimanda al capitolo 8.4.

Tenuto conto dello scopo del loro impiego, nelle zone in cui le greggi o mandrie sono protette da cani da protezione, occorre prevedere e accettare le loro reazioni di difesa contro cani da compagnia di escursionisti. Al di fuori della funzione assolta presso il gregge o la mandria, invece, i cani da protezione del bestiame non devono rappresentare una minaccia elevata per i cani da compagnia. È pertanto prioritario ridurre il più possibile e mantenere al minimo il rischio di pericolo per le persone rappresentato dai cani da protezione del bestiame. Nonostante tutte le misure precauzionali, non è possibile evitare completamente i conflitti che i cani da protezione del bestiame possono provocare; ad esempio, possono sempre verificarsi incidenti con una mandria di vacche nutrici oppure con un toro. Occorre anche tenere presente che vi sono persone che hanno paura dei cani. A tal fine è rilevante una buona segnalazione delle zone in cui vengono impiegati i cani da protezione del bestiame mediante pannelli informativi sul posto (con l'indicazione di possibili percorsi alternativi) e nei sistemi online di pianificazione degli itinerari. Le persone potranno così evitare oppure aggirare le zone in questione. È inoltre necessario che i sentieri ufficiali possano essere percorsi senza rischi. Per questo motivo è importante un'adeguata informazione della popolazione e soprattutto degli escursionisti sul comportamento corretto da tenere in presenza di cani da protezione del bestiame. Occorre evitare che le persone reagiscano in modo aggressivo nei confronti dei cani da protezione del bestiame, per esempio mediante bastonate, poiché ciò può rendere i cani più nervosi e aggressivi. Per questa ragione, le direttive dell'UFAM comprenderanno anche aspetti quali l'informazione sui cani da protezione del bestiame e la segnalazione delle zone in cui vengono impiegati. Sebbene il rispetto delle direttive non sarà direttamente vincolante per i detentori di cani da protezione del bestiame cui l'UFAM accorderà dei contributi, occorre partire dal presupposto che potrà essere impiegato quale criterio per accertare gli obblighi di diligenza che i detentori di cani da protezione del bestiame devono assolvere. Il rispetto di queste direttive consentirà infatti ai detentori di dimostrare in modo più semplice l'adempimento sotto il profilo penale e civile degli obblighi di diligenza nei singoli casi, per esempio se un cane da protezione del bestiame attacca e ferisce un altro cane e viene avviata un'inchiesta penale nei confronti del detentore del cane da protezione. In questo contesto occorre menzionare anche la modifica dell'articolo 77 O-PAn concernente la responsabilità dei detentori o degli addestratori di cani, cui verrà aggiunto il seguente periodo: «La responsabilità per i cani da protezione del bestiame viene valutata tenendo conto del loro impiego a scopo di difesa contro animali estranei».

6.5 Proteggere il bestiame per rafforzare la conservazione delle specie e l'agricoltura

Per quanto concerne la gestione di specie protette di grandi predatori, la legislazione sulla caccia è pensata anche ai fini dell'attuazione del mandato costituzionale e internazionale sulla conservazione delle specie (artt. 78 cpv. 4 e 79 Cost., Convenzione di Berna). Come menzionato in precedenza, ai sensi del principio di proporzionalità la priorità va data alle misure di prevenzione dei danni, quali l'installazione di recinzioni o la protezione del bestiame mediante cani, come pure al risarcimento dei danni causati dalla selvaggina ad animali da reddito e apiari, piuttosto che all'abbattimento di grandi predatori protetti. Oltre al criterio della presenza di danni di notevole entità, un'autorizzazione eccezionale per l'abbattimento presuppone che le misure di prevenzione necessarie, ragionevoli ed efficienti siano già state adottate (secondo la Strategia Lupo l'autorizzazione è concessa soltanto se l'anno precedente nel perimetro in questione erano già stati causati danni simili). Con la promozione delle misure di prevenzione e il risarcimento dei danni da selvaggina causati da

grandi predatori, la Confederazione adempie al suo mandato di protezione e crea le basi per una possibile coesistenza di uomini e animali selvatici. Vi sono misure di protezione del bestiame che indirettamente servono a proteggere i grandi predatori e direttamente all'agricoltura produttiva basata su animali da reddito nelle regioni d'estivazione e di montagna. Nella sua ponderazione, la Confederazione considera efficienti e opportune le misure di protezione del bestiame promosse nel progetto di revisione. Qualora i Cantoni, considerato l'articolo 12 capoverso 1 LCP, dovessero adottare misure di protezione del bestiame diverse da quelle menzionate, in caso di richiesta di abbattimento di grandi predatori che causano danni spetterebbe agli stessi Cantoni dimostrarne l'efficacia.

7 Chiarimento di altre questioni giuridiche in materia di protezione del bestiame

7.1 Aspetti legati alla responsabilità civile, sentieri e diritto di accesso

La mozione 10.3242 del 19 marzo 2010 sulla protezione delle greggi chiedeva il chiarimento della questione della responsabilità in caso di attacchi da parte di cani da protezione del bestiame. Le Camere federali hanno adottato la mozione in forma leggermente modificata, incaricando altresì il Consiglio federale di affrontare la questione della responsabilità in caso di attacco da parte di cani da protezione del bestiame. Nel 2011 l'UFAM ha commissionato l'elaborazione della perizia giuridica «Rechtsfragen zu Herdenschutzhunden», nella quale sono state analizzate in dettaglio le questioni relative alla responsabilità civile⁴⁶.

7.1.1 Responsabilità del detentore di animali

L'articolo 56 CO regola la responsabilità del detentore di animali e recita:

¹ Il detentore di un animale è responsabile del danno da esso cagionato, ove non provi d'aver adoperato tutta la diligenza richiesta dalle circostanze nel custodirlo e vigilarlo, o che il danno si sarebbe verificato anche usando questa diligenza.

² Gli è salvo il regresso se l'animale sia stato aizzato da terza persona o dall'animale di un altro.

In base all'articolo 56 CO di principio il detentore deve assumere il rischio che il suo cane danneggi un'altra persona o i suoi animali o beni in modo causale e illecito. Si tratta di una responsabilità oggettiva che non presuppone alcuna colpa. La prova dell'irreprensibilità, tuttavia, rappresenta pur sempre una possibilità di esenzione per il detentore di animali. Di seguito sono illustrate brevemente alcune questioni rilevanti.

I cani da protezione del bestiame sono animali da reddito che vengono detenuti, pertanto si applica l'articolo 56 capoverso 1 CO. La responsabilità del detentore di animali è correlata al fatto che un cane da protezione del bestiame agisce o reagisce in modo istintivo, per esempio graffiando e morsicando. Il concetto di detentore di animali non è definito a livello giuridico. Secondo la dottrina e la giurisprudenza, i criteri principali per la valutazione di tale concetto sono l'utilità dell'animale e il dominio di fatto sullo stesso. È possibile che vi siano più detentori, i quali possono essere persone fisiche, persone giuridiche ma anche Comuni. Il detentore di animali va comunque distinto dalla persona ausiliaria, poiché di principio deve rispondere in modo assoluto del comportamento delle persone ausiliarie. Nel caso dei cani da protezione del bestiame, a seconda delle circostanze e di accordi concreti si può considerare quale detentore il proprietario ma anche il possessore (p. es. locatore, gestore) che utilizza l'animale per i propri scopi. In primo luogo, dunque, il detentore è l'allevatore di cani e pecore, in secondo luogo il gestore e infine, nella regione d'estivazione, per esempio il gestore dell'alpe, una cooperativa, un'associazione o il pastore impiegato. Le situazioni concernenti la detenzione differiscono a seconda che si gestiscano alpeggi custoditi o non custoditi da un pastore.

I tribunali attribuiscono molta importanza alla prova dell'irreprensibilità⁴⁷: il detentore di animali deve dimostrare di avere adottato tutte le misure oggettive necessarie imposte dalla situazione; in

⁴⁶ Bütler (nota), «Cani da protezione del bestiame», p. 61 segg.

⁴⁷ P. es. DTF 131 III 115 segg. consid. 2.1 e 2.2 con rinvio a DTF 126 III 14 segg. consid. 1b.

relazione al suo animale, egli ha diritto a una cosiddetta posizione di garante⁴⁸ nei confronti di terze persone. Considerate le raccomandazioni o le circostanze, a seconda della situazione può risultare un obbligo di segnalazione mediante pannelli informativi e pannelli di segnalazione. Il detentore di un animale non è responsabile di un danno che si sarebbe verificato anche usando tutta la diligenza richiesta dalle circostanze. Le esperienze passate con il cane (antecedenti) e la relativa indole influenzano la valutazione degli obblighi di diligenza. Pertanto, da un lato è consigliabile acquistare un cane «certificato» a norma di legge e, dall'altro, documentare costantemente in forma scritta (attraverso il detentore del cane) le attività e le vicende che lo riguardano. L'impiego dei cani va pianificato con prudenza. Potrebbe altresì rivelarsi utile recintare i pascoli in vicinanza dei sentieri e installare i pannelli informativi ufficiali.

Nel 2012 è stata pubblicata una guida intitolata «Cani da protezione delle greggi nelle zone di pascolo» corredata da una lista di controllo, elaborata dall'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera» in collaborazione con altre sei organizzazioni. A maggio 2012 tale guida è stata sottoposta a revisione⁴⁹. L'attuazione delle raccomandazioni contenute nella guida aiuta i gestori ad adempiere ai loro obblighi di diligenza. In base alla giurisprudenza del Tribunale federale in materia di raccomandazioni da parte del Servizio per la prevenzione degli infortuni nell'agricoltura (SPIA)⁵⁰ o delle regole FIS per gli sport invernali, si parte dal presupposto che la guida verrà consultata quale base per la valutazione degli obblighi di diligenza. Ciò vale anche per le direttive che emanerà l'UFAM. Stando a tale guida occorre per esempio prestare particolare attenzione ai sentieri ufficiali e ad altri sentieri importanti nonché, se del caso, consultare i responsabili dei sentieri. La guida consiglia tra l'altro il trasferimento temporaneo o definitivo di sentieri. Le recinzioni vanno installate e sottoposte a manutenzione in modo corretto e funzionale. Il cane da protezione del bestiame deve essere valutato e giudicato in base alla sua idoneità nell'ambito dell'impiego previsto. In caso di sostituzione di un cane da protezione è necessario rivalutare i rischi. Occorre altresì verificare le conoscenze dei pastori nell'ambito della protezione del bestiame. A tal fine si raccomanda ai pastori di frequentare un apposito corso. Durante il cambiamento di pascolo nelle regioni a rischio, i cani da protezione del bestiame vanno tenuti al guinzaglio e, se necessario, va impiegata una persona ausiliaria supplementare. Occorre intessere uno stretto legame con i cani da protezione del bestiame e informare della loro presenza mediante i pannelli informativi verdi ufficiali (con pittogrammi). Tali pannelli devono essere installati in luoghi idonei, ben visibili. I siti devono essere selezionati in modo tale che risulti subito chiaro dove ci si potrebbe imbattere in cani da protezione del bestiame. Occorre tuttavia tenere presente che i pannelli informativi e di segnalazione non limitano in alcun modo la responsabilità. Se gli escursionisti non tengono conto di tali segnalazioni, al responsabile del danno può essere concessa una riduzione della responsabilità (risarcimento ridotto per il danneggiato) in base al criterio della colpa propria (art. 44 cpv. 1 CP).

Qualora il progetto di revisione (artt. 10^{ter} e 10^{quater} OCP) dovesse entrare in vigore, in futuro - in relazione alla questione dell'adempimento degli obblighi di diligenza - per i detentori di cani da protezione del bestiame sarà fondamentale impiegare cani da protezione del bestiame «riconosciuti ufficialmente», ossia registrati, allevati e addestrati in modo accurato e, dunque, idonei a ricevere i contributi, come pure attenersi alle direttive che verranno prossimamente emanate dall'UFAM. Se vengono impiegati altri cani da protezione del bestiame (non promossi dall'UFAM), in caso di incidenti dovuti a morsicature per il detentore di tali cani risulterà in generale difficile documentare l'adempimento degli obblighi di diligenza. Come illustrato in precedenza, la definizione di detentore di animali non è ancora del tutto chiara e anche un impiego accurato di cani da protezione del bestiame non esclude il rischio di responsabilità del detentore di animali. In fase di pianificazione dell'impiego di cani da protezione del bestiame si consiglia pertanto alle persone coinvolte (azienda, dipendenti, incaricati) di stipulare per tempo le assicurazioni di responsabilità civile e di protezione giuridica al fine di prevenire rischi finanziari. L'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera» intende fornire ai suoi membri una soluzione assicurativa collettiva.

Per quanto noto, finora non risulta alcuna decisione giudiziaria inerente la responsabilità civile di un detentore di cani da protezione del bestiame. Risultano tuttavia delle sentenze penali. Per il momento si ignora se lo scopo specifico dell'impiego di cani da protezione del bestiame e il loro metodo di lavoro costante e autonomo verrebbero presi debitamente in considerazione per la valutazione degli obblighi di diligenza civili. Il progetto di revisione dell'articolo 77 OPAn sancirebbe

⁴⁸ La posizione di garante definisce un obbligo comportamentale, ossia l'obbligo giuridico di impedire l'esposizione a pericolo o la lesione di un bene giuridico protetto dalla legislazione penale (cfr. art. 11 CP).

⁴⁹ Cfr. <http://www.protectiondestroupeaux.ch/it/>

⁵⁰ P. es. sentenza TF 6B_1084/2009 del 29 luglio 2010, consid. 4.2.2 e 4.3.

questa considerazione⁵¹. Le argomentazioni di cui sopra dimostrano che, in relazione a scenari specifici con cani da protezione del bestiame, la responsabilità generale del detentore di animali conformemente all'articolo 56 del CO dovrebbe bastare quale base di responsabilità. Il rischio di responsabilità dei detentori di animali deve essere affrontato mediante soluzioni assicurative conformi e promosse dall'UFAM. Di conseguenza, contrariamente alla richiesta della mozione 10.3242, non è necessaria alcuna regolamentazione speciale degli aspetti legati alla responsabilità civile.

7.1.2 Diritto generale di accesso e legislazione sui sentieri

Nei boschi e nei pascoli vige il diritto generale di accesso, anche se il terreno è di proprietà privata. L'articolo 699 CC, inoltre, concede ad ognuno la raccolta di bacche selvatiche, funghi e simili secondo l'uso locale. I Cantoni, tuttavia, possono emanare disposizioni proibitive per la protezione delle colture (p. es. vivai) e della natura, come pure per altri motivi di diritto di polizia. Non vi è alcun presupposto per il diritto di accesso (nemmeno in caso di prati recintati). Tale diritto comprende qualsiasi forma di accesso e indugio (passeggiare, fare escursioni, cavalcare, andare in bicicletta, sciare, praticare sci di fondo, slittare) ad esclusione delle pratiche sportive in massa o del transito con veicoli motorizzati. Ai sensi dell'articolo 664 CC nemmeno i terreni non coltivabili (p. es. terreni rocciosi e ghiacciai) sono soggetti alla proprietà privata. Il detentore o gestore di un terreno può limitarsi a recintare il suo terreno, sebbene una recinzione elevata non sarebbe comunque conforme al diritto di accesso.

Nell'ambito dei percorsi pedonali e dei sentieri la Confederazione dispone di una competenza legislativa di principio (art. 88 Cost.). Secondo la LPS, i Cantoni sono tenuti a provvedere affinché i percorsi pedonali e i sentieri siano sistemati, sottoposti a manutenzione e segnalati. I sentieri devono poter essere percorsi liberamente in quanto privi di pericoli. Il pubblico accesso deve essere assicurato giuridicamente. Nell'adempimento degli altri compiti loro assegnati, i Cantoni tengono conto di percorsi pedonali e sentieri (art. 6 LPS). I percorsi pedonali e sentieri indicati nei piani possono essere soppressi, integralmente o parzialmente, soltanto se adeguatamente sostituiti con percorsi o sentieri esistenti o nuovi, tenendo conto delle condizioni locali (art. 7 cpv. 1 LPS). Confederazione e Cantoni devono tenere conto anche degli interessi dell'agricoltura, dell'economia forestale, della protezione della natura e del paesaggio, nonché della difesa nazionale (art. 9 LPS). La norma svizzera SN 640 829a⁵², vincolante per i sentieri, distingue sentieri, sentieri di montagna e sentieri alpini. Tra i requisiti posti agli utenti dei sentieri non è esplicitato il comportamento che gli escursionisti devono adottare qualora incontrino animali.

Sempre che non facciano parte di un gruppo guidato, pedoni, escursionisti, ciclisti e jogger si assumono la responsabilità individuale nell'utilizzo di percorsi pedonali e sentieri; ciò in misura ancora maggiore quando si trovano in «luoghi aperti». Essi devono assumere un comportamento accorto in presenza di animali (greggi o mandrie, in particolare vacche madri, cavalli e cani). Gli escursionisti detentori di un cane devono tenere il loro animale costantemente sotto controllo. Occorre tuttavia partire dal presupposto che finora molti escursionisti e ciclisti disponevano di poche conoscenze, se non addirittura di nessuna conoscenza, sul comportamento da adottare in caso di incontro con cani da protezione del bestiame. La responsabilità individuale degli escursionisti non modifica in alcun modo le severe direttive in materia di responsabilità del detentore di cani da protezione del bestiame. A tali detentori spetta la responsabilità di impedire che i loro cani arrechino danno senza alcun motivo agli escursionisti (ed eventualmente i loro animali da compagnia). In conclusione occorre tenere presente che il diritto di accesso a boschi e pascoli è di fatto ostacolato dalla detenzione di cani da protezione del bestiame, ma non deve tuttavia essere impedito. L'utilizzo di percorsi pedonali e sentieri ufficiali non deve essere ostacolato in misura eccessiva o addirittura reso impossibile da cani da protezione del bestiame. Per questo motivo, talvolta è necessario isolare i sentieri mediante recinzioni poste a una distanza adeguata, soprattutto se per gli escursionisti risulta difficile o addirittura impossibile aggirare le greggi o mandrie sorvegliate da cani da protezione. Le recinzioni hanno una funzione di guida per il gregge o la mandria; non servono ad allontanare i cani. Nelle zone molto frequentate da turisti, durante i periodi principali di escursionismo (ferie, fine settimana), occorre provvedere affinché le greggi o mandrie e i cani da protezione del bestiame non si trattengano nelle vicinanze dei sentieri. Questo consente di prevenire eventuali

⁵¹ Per gli aspetti legati alla responsabilità civile cfr. Bütler (nota 41), «Cani da protezione del bestiame», p. 61 segg.

⁵² La norma svizzera SN 640 829a è un'istruzione vincolante per le autorità esecutive (art. 115 cpv. 1 ordinanza sulla segnaletica stradale, OSStr) come pure una direttiva sulla segnalazione dei sentieri (art. 4 cpv. 2 OPS).

conflitti. Se del caso possono essere prese in considerazione anche deviazioni temporanee o definitive di sentieri⁵³.

7.2 Questioni relative alla legislazione sulla protezione degli animali

7.2.1 Allevamento, commercio, contrassegno e registrazione dei cani da protezione del bestiame

La Confederazione dispone di una competenza globale per l'emanazione di disposizioni in materia di protezione degli animali (artt. 80 cpv. 1 e 78 cpv. 4 Cost.). Conformemente all'articolo 118 della Costituzione, nell'ambito delle sue competenze la Confederazione adotta provvedimenti a tutela della salute delle persone. In considerazione di ciò, la Confederazione ha emanato la legge sulla protezione degli animali (LPAn), la legge sulle epizoozie (LFE), come pure diverse ordinanze tra cui l'OPAn e l'OFE. La legislazione in materia di protezione degli animali serve in primo luogo per tutelare la dignità e il benessere degli animali (detenzione e alimentazione adeguate, garanzia di comportamento conforme alla specie, salute clinica e impedimento di dolori, lesioni e ansietà all'animale) (artt. 1, 3 lett. b LPAn). Per l'allevamento di cani da protezione del bestiame occorre osservare le disposizioni legali vigenti (art. 10 LPAn, art. 25 segg. OPAn). A differenza di quanto regolamentato per altri cani, per l'addestramento dei cani da protezione del bestiame si possono utilizzare animali vivi (art. 22 cpv. 1 lett. d OPAn). Il commercio professionale di animali necessita di un'autorizzazione del servizio veterinario competente (art. 13 LPAn). Secondo le prescrizioni della legislazione in materia di epizoozie, i cani devono essere contrassegnati e notificati in una banca dati centrale. La banca dati può anche contenere dati su cani che presentano disturbi comportamentali o su divieti di detenere animali (art. 30 LFE, controllo dei cani). La Confederazione gestisce altresì un sistema informatico centrale destinato a sostenere i Cantoni nei loro compiti esecutivi (art. 54a LFE). L'articolo 16 OFE impone che i cani siano identificati in modo dettagliato da parte dei veterinari mediante microchip. Per i cani da protezione del bestiame occorre inoltre notificare il previsto impiego come cani da protezione del bestiame (art. 16 cpv. 3^{bis} lett. b OFE). I Cantoni devono registrare i cani in una banca dati e possono raccogliere anche ulteriori dati (p. es. registrazione come cani da protezione del bestiame riconosciuti ufficialmente). I veterinari cantonali possono consultare in ogni momento il registro dei cani (art. 17 OFE).

7.2.2 Requisiti per l'addestramento e la detenzione di cani da protezione del bestiame

Gli articoli 68 e seguenti OPAn regolamentano i requisiti in materia di detenzione e impiego dei cani, contatti sociali, movimento, ricovero, pavimenti, trattamento dei cani eccetera. Nel caso di cani da protezione del bestiame, i contatti sociali devono essere adeguati in funzione dello scopo di utilizzo degli animali (art. 70 cpv. 3 OPAn). I cani tenuti all'aperto devono disporre di un ricovero e di un settore di riposo adeguati. Sono eccettuati i cani da protezione del bestiame durante la loro attività di sorveglianza (art. 72 cpv. 1 OPAn). L'allevamento, l'educazione e il trattamento dei cani devono garantire la socializzazione nei confronti dei loro conspecifici e degli esseri umani, come pure l'adattamento all'ambiente. Per i cani da lavoro la socializzazione deve essere adeguata in funzione dello scopo di utilizzo (art. 73 cpv. 1 OPAn).

7.2.3 Attestato di competenza e responsabilità del detentore e dell'allevatore di cani

Prima di acquistare un cane da protezione del bestiame, le persone interessate devono fornire un attestato di competenza relativo alle loro conoscenze in merito alla detenzione e al trattamento di detti cani (art. 6 cpv. 3 LPAn in combinato disposto con l'art. 68 OPAn). Di principio l'OPAn richiede due attestati di competenza: un attestato teorico in caso di prima detenzione di un cane e un attestato pratico per ogni nuovo cane da protezione del bestiame acquisito. Sono esonerati dall'attestato di competenza teorico gli acquirenti in grado di dimostrare che prima del 1° settembre 2008 detenevano già uno o più cani (art. 222 cpv. 4 OPAn). L'attestato di competenza pratico deve essere sostenuto entro un anno dall'acquisto del cane. La persona responsabile dell'accudimento del cane deve conseguire, nell'anno che segue il suo acquisto, un attestato di competenza relativo alla conduzione del cane nelle situazioni della vita quotidiana (art. 68 cpv. 2 OPAn). Attualmente l'attestato di competenza per detentori di cani da protezione del bestiame è gestito da formatori su inca-

⁵³ Per il diritto di accesso e la legislazione sui sentieri cfr. Bütler (nota 41), «Cani da protezione del bestiame», p. 80 segg.

rico dell'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera», ma in futuro sarà rilasciato dall'organizzazione specializzata in cani da protezione del bestiame, che deve ancora essere costituita (cfr. capitolo 8.3.3). La situazione giuridica e pratica dell'impiego di cani da protezione del bestiame è molto impegnativa; inoltre, il cane da protezione del bestiame si differenzia notevolmente da altri cani. Oltre al regolare corso finalizzato a conseguire l'attestato di competenza, l'UFAM offrirà pertanto un ulteriore corso che sarà obbligatorio per tutti i detentori di cani da protezione del bestiame promossi ufficialmente. In tal modo l'UFAM intende attribuire maggiore importanza allo scopo specifico dell'impiego dei cani.

Il Consiglio federale può stabilire i requisiti in materia di formazione e perfezionamento professionali dei detentori di animali e delle persone che addestrano animali (art. 6 cpv. 3 LPAn, dettagli nell'art. 189 segg. OPAn). La formazione, il perfezionamento e l'aggiornamento (specifici per le diverse specie) dispensano le conoscenze necessarie a garantire una detenzione adeguata degli animali nonché un trattamento responsabile e rispettoso degli stessi (art. 189 cpv. 1 OPAn). Qualora vengano rilevate carenze o altre violazioni della legislazione sulla protezione degli animali, l'autorità cantonale può imporre l'iscrizione a corsi di formazione o perfezionamento (p. es. corsi di educazione canina) (art. 191 cpv. 1 e 2 OPAn). Gli articoli 199 e seguenti OPAn regolamentano il riconoscimento e l'organizzazione delle formazioni. I requisiti per i formatori di detentori di animali sono stabiliti negli articoli 203 e seguenti OPAn. I formatori devono aver conseguito una formazione specifica (con procedura d'esame) e aver maturato almeno tre anni di esperienza professionale con la specie animale in questione.

Chiunque detiene o addestra un cane deve adottare provvedimenti affinché esso non costituisca un pericolo per le persone e gli animali (art. 77 OPAn). I veterinari, i responsabili di pensioni o rifugi per animali, gli addestratori di cani e le autorità doganali sono tenuti a notificare all'autorità cantonale competente i casi in cui un cane a) ha ferito gravemente una persona o un animale; oppure b) ha mostrato un comportamento oltremodo aggressivo. I Cantoni possono estendere l'obbligo di notifica ad altre cerchie di persone (art. 78 OPAn). Una volta ricevuta la notifica, il servizio cantonale competente (veterinario cantonale) procede alla verifica dei fatti. A tal fine può avvalersi di esperti. L'UFV determina le modalità di verifica. Se dalla verifica dei fatti emerge un disturbo comportamentale del cane, in particolare un comportamento oltremodo aggressivo, l'autorità cantonale dispone le misure necessarie (art. 79 OPAn). È presumibile che con l'articolo 77 OPAn il legislatore intendesse perseguire l'obiettivo di allevare e tenere i cani in modo tale che non costituiscano un pericolo per le persone o assumano un comportamento innaturale e oltremodo aggressivo, il che nuocerebbe anche agli stessi cani.

I cani da protezione del bestiame sono considerati cani da lavoro (art. 69 cpv. 2 lett. e OPAn). Il principale scopo dell'impiego di cani da protezione del bestiame è sorvegliare, perlopiù autonomamente, gli animali da reddito nonché difenderli contro animali estranei (p. es. orsi o lupi, cfr. rev. art. 10^{quater} cpv. 1 OCP). Occorre tenere presente che i cani da protezione del bestiame non possono difendere il proprio gregge o la propria mandria senza che animali estranei non siano messi in pericolo. Un cane da protezione del bestiame, infatti, adotta un comportamento istintivo per allontanare o mettere in fuga animali estranei al gregge o alla mandria. Se ciò non avviene, la situazione tra gli animali coinvolti potrebbe degenerare. In relazione alla protezione del bestiame, a seconda delle circostanze e in singoli casi, occorre prevedere casi di morsicatura ed eventualmente di decesso derivanti dallo scopo specifico dell'impiego di cani da protezione del bestiame. I cani selvatici, per esempio, rappresentano un problema per gli allevatori di pecore, poiché cacciano, attaccano e uccidono i loro animali da reddito. I cani da protezione del bestiame non tollerano la presenza di cani selvatici e li allontanano proprio come fanno con i lupi. Siccome i cani discendono direttamente dal lupo, alla stessa stregua dei branchi di lupi, che generalmente respingono i lupi estranei, i cani da protezione del bestiame scacciano i cani estranei. I cani da protezione accettano un nuovo cane da conduzione di ovini soltanto dopo un periodo di adattamento reciproco. L'istinto di difesa del cane da protezione del bestiame non può essere soppresso senza pregiudicare anche il suo atteggiamento di difesa nei confronti del lupo. Molti incontri tra cani da protezione del bestiame e cani estranei avvengono più o meno «senza problemi» (ovvero con presenza attiva e forti latrati). In singoli casi, nella fattispecie quando il cane estraneo non rispetta i chiari segnali manifestati dal cane da protezione del bestiame, quest'ultimo può reagire aggredendolo fisicamente (spinte, atteggiamento di dominanza, addentate, morsi). La situazione diventa ancora più delicata se il detentore del cane estraneo mette in pericolo anche se stesso intervenendo in modo inappropriato. Spesso simili interazioni con cani da compagnia di terze persone possono avere ripercussioni psichiche per tali persone e rappresentano uno dei principali ostacoli all'accettazione dei cani da protezione del bestiame.

Qualora un detentore fosse tenuto ad adottare tutti i provvedimenti necessari contro l'istinto di difesa del suo cane da protezione, lo scopo dell'impiego di detto cane verrebbe minato. In relazione ai cani da protezione del bestiame, pertanto, occorre adattare i requisiti di cui agli articoli 68 capoverso 2 e 77 OPAn allo scopo dell'impiego riconosciuto dal legislatore (definito esplicitamente nell'art. 10^{quater} cpv. 1 del progetto di revisione dell'OCP). Quali cani da protezione del bestiame possono essere impiegati cani ben formati e non problematici (ovvero non oltremodo aggressivi) che svolgono in modo accurato il loro compito di protezione (dal punto di vista sia del territorio che del comportamento). Poiché si muovono liberamente, i cani da protezione del bestiame ispezionano anche le zone che si trovano sul confine della loro zona d'impiego. Come già riferito, i rischi in relazione a cani da compagnia sono difficili da prevenire; occorre tuttavia fare il possibile per evitare che cani da protezione del bestiame mettano oggettivamente in pericolo persone o addirittura le feriscano. Ciò può essere garantito innanzitutto mediante un allevamento qualitativamente ottimale dei cani da protezione del bestiame, cui si affiancano un addestramento e una socializzazione sufficienti con persone estranee e una gestione consapevole dei rischi degli animali da reddito e dei cani da parte dell'agricoltore. Nelle situazioni più delicate, per esempio durante il cambiamento di pascolo, il detentore deve tenere al guinzaglio i cani da protezione del bestiame. In secondo luogo, per prevenire le situazioni di conflitto, le persone estranee (p. es. escursionisti) devono conoscere e applicare le giuste regole di comportamento in caso di incontro con cani da protezione del bestiame (non avvicinarsi troppo, applicare strategie per evitare che la situazione degeneri). La soluzione migliore è comunque evitare qualsiasi confronto, il che avviene se a) il detentore del cane da compagnia rispetta il territorio in cui viene impiegato il cane da protezione del bestiame e se ne tiene a debita distanza, b) la gestione del pascolo avviene in modo tale che gli animali da reddito sorvegliati dai cani da protezione del bestiame non stazionino nelle immediate vicinanze di sentieri escursionistici c) vengono installate recinzioni in tali aree oppure d) si rinuncia a impiegare cani da protezione del bestiame in determinati luoghi molto frequentati. Anche nel caso di cani da protezione del bestiame istruiti e impiegati in modo accurato permane un rischio minimo che possano verificarsi casi di morsicatura a persone. Tale rischio non deve tuttavia essere maggiore rispetto a quello rappresentato da altri cani normali.

Dalla pratica delle autorità cantonali risulta che finora lo scopo dell'impiego di cani da protezione del bestiame è stato a mala pena considerato o lo è stato in misura insufficiente, e che spesso era in conflitto con la direttiva dell'articolo 77 OPAn o con le leggi cantonali in materia di cani. Per questo motivo, l'articolo 77 OPAn sarà completato con il seguente periodo:

«La responsabilità per i cani da protezione del bestiame viene valutata tenendo conto del loro impiego a scopo di difesa contro animali estranei.»

Come già illustrato, lo scopo dell'impiego di cani da protezione del bestiame è sorvegliare, perlopiù autonomamente, gli animali da reddito nonché difenderli contro animali estranei che li minacciano (rev. art. 10^{quater} cpv. 1 OCP). Nell'ambito della revisione in corso dell'OPAn si prevede di stralciare l'articolo 79 capoverso 2 (l'UFV determina le modalità della verifica). Nelle direttive che deve ancora emanare, in compenso, l'UFAM ha intenzione di illustrare come, nella pratica cantonale, si potrebbe tenere in considerazione lo scopo dell'impiego di cani da protezione del bestiame. Se un cane da protezione del bestiame reagisce in modo oltremodo aggressivo, per esempio a causa di un addestramento o di una detenzione carente, ciò può comunque essere imputato a una violazione dell'obbligo di diligenza da parte del detentore del cane, con conseguenze sul piano del diritto amministrativo e/o penale. In questo caso sussiste l'obbligo di notifica dell'accaduto al veterinario cantonale, che in seguito procede alla verifica dei fatti. In caso di infrazione intenzionale o negligente delle disposizioni delle legislazioni in materia di protezione degli animali o di una decisione che si basa su tali legislazioni, è possibile un sanzionamento del detentore di cani mediante pena detentiva o multa (art. 26 segg. LPAn).

7.2.4 Competenze e compiti dell'UFV e dei servizi cantonali

L'UFV mette a disposizione le basi scientifiche necessarie per elaborare i criteri e le raccomandazioni inerenti la detenzione adeguata e il trattamento rispettoso degli animali. Inoltre, provvede a un'esecuzione uniforme del diritto sulla protezione degli animali da parte dei Cantoni. L'UFAM può emanare ordinanze di natura tecnica e imporre alle autorità cantonali di registrare le autorizzazioni e i risultati dei controlli ufficiali nel sistema informatico centrale (artt. 207 segg. OPAn). Ogni Cantone deve istituire un servizio cantonale specializzato sotto la direzione del veterinario cantonale. Si tratta di un'autorità amministrativa che dispone di ampie competenze affinché i Cantoni possano garantire un'esecuzione efficace della legislazione sulla protezione degli animali e sulle epizootie (art. 210 OPAn).

Se per esempio si verificano incidenti dovuti a morsicature da parte di cani da protezione del bestiame, il servizio cantonale competente procede alla verifica dei fatti. A tal fine può avvalersi di esperti (art. 79 cpv. 1 OPAn). Se dalla verifica dei fatti emerge un disturbo comportamentale del cane, in particolare un comportamento oltremodo aggressivo, l'autorità cantonale dispone le misure preventive o repressive necessarie. Tali misure comprendono per esempio l'obbligo di potenziare le recinzioni o di frequentare un corso, l'obbligo del guinzaglio o della museruola oppure l'obbligo di frequentare un corso di educazione canina. Il servizio specializzato può anche decidere di sequestrare l'animale a titolo preventivo o addirittura, sulla base del diritto cantonale o della clausola generale di polizia, di farlo abbattere. Esso può anche disporre un divieto di tenere animali (art. 23 LPAn). Se sono accertate violazioni, le autorità competenti (p. es. il servizio specializzato) sporgono denuncia penale. Nei casi poco gravi, le autorità competenti possono rinunciare a sporgere denuncia (art. 24 cpv. 3 e 4 LPAn). Dalle direttive tecniche dell'UFAM concernenti la notifica di incidenti dovuti a morsicature⁵⁴ risulta in particolare la distinzione tra casi di morsicatura irrilevanti, rilevanti e gravi. Per i casi di morsicatura rilevanti può essere richiesta l'elaborazione di una perizia, inoltre si consiglia di registrare i cani nella banca dati centrale come pure di formulare un avvertimento. Se dalla perizia risulta che il caso va classificato come grave, in caso di rischio elevato è necessario adottare misure, ordinare una sorveglianza ed eventualmente sporgere denuncia⁵⁵.

7.3 Breve panoramica degli aspetti penali

7.3.1 Indicazioni sulle conseguenze penali degli attacchi da parte di cani

Se vengono accertate infrazioni intenzionali e punibili alla legislazione in materia di protezione degli animali (p. es. in caso di notifica a un veterinario), le autorità competenti (veterinario cantonale) sporgono denuncia. Anche privati danneggiati possono sporgere denuncia qualora essi, il loro cane da compagnia o il cane da protezione del bestiame siano stati morsi. In caso di reati gravi quali omicidio colposo (art. 117 CP) o lesioni colpose gravi (art. 125 cpv. 2 CP) ai danni di persone, viene avviata un'inchiesta penale. Il comportamento è considerato punibile in caso di adempimento oggettivo o soggettivo di una fattispecie penale, di assenza di un motivo giustificativo e di conferma di un comportamento colpevole. A seconda della fattispecie le pene possibili sono le seguenti: pena pecuniaria, lavoro di pubblica utilità, pena detentiva o multa. La pena viene commisurata alla colpevolezza dell'autore. Occorre tenere in considerazione i motivi di attenuazione della pena e d'impunità (p. es. riparazione del danno, colpa o conseguenze di lieve entità). Commette un atto con intenzione o per omissione chi lo compie consapevolmente e volontariamente (art. 12 cpv. 2 CP); è sufficiente che l'autore si assuma il rischio che l'atto si realizzi. Nel caso dei detentori di cani, in primo piano figura la negligenza: agisce per negligenza chi, per un'imprevidenza colpevole, non abbia scorto le conseguenze della sua azione o non ne abbia tenuto conto. L'imprevidenza è colpevole se l'autore non ha usato le precauzioni alle quali era tenuto secondo le circostanze e le sue condizioni personali (art. 12 cpv. 3 CP).

Il concetto di negligenza conformemente al diritto civile (mancato adempimento della dovuta diligenza) non coincide con quello secondo il diritto penale, secondo cui il criterio della diligenza viene adattato in misura maggiore alla situazione dell'autore. Anche nel diritto penale, tuttavia, vi sono requisiti minimi di capacità che occorre tenere in considerazione in caso di attività rischiose (p. es. disposizioni, raccomandazioni, direttive di autorità o associazioni specializzate). Secondo il principio della rimozione dello stato di pericolo, chi compie un'azione pericolosa o causa una situazione pericolosa è tenuto ad attuare le misure di prevenzione e protezione ragionevolmente necessarie per prevenire eventuali danni. Ai detentori di cani è attribuita una cosiddetta posizione di garante per cui essi possono rendersi punibili anche per omissione dell'attuazione di misure di protezione (p. es. in caso di mancata affissione dei pannelli informativi ufficiali per segnalare la presenza di cani da protezione del bestiame) (art. 11 CP). Un comportamento punibile presuppone inoltre che, considerate le circostanze concrete, lo svolgimento principale dei fatti potesse essere previsto e che l'adempimento dell'obbligo di diligenza era possibile (evitabilità).

⁵⁴ Direttive tecniche dell'UFAM del 24 luglio 2006 «concernenti la notifica dei casi in cui i cani causano ferimenti rilevanti o assumono un comportamento oltremodo aggressivo» (rappresentazione schematica dei processi all'ultima pagina).

⁵⁵ Per le questioni relative alla legislazione sulla protezione degli animali cfr. Bütler (nota 41), «Cani da protezione del bestiame», p. 16 segg.

7.3.2 Infrazioni alle legislazioni sulla protezione degli animali, sulle epizootie e sulla caccia

Di seguito sono menzionati alcune fattispecie desunte dal diritto penale accessorio della Confederazione che possono essere rilevanti per la detenzione di cani da protezione del bestiame. In questo contesto vengono omesse le numerose disposizioni penali cantonali. Secondo la LPAn, il maltrattamento di animali commesso intenzionalmente o per negligenza è punito con una pena detentiva o pecuniaria (art. 26 LPAn in combinato disposto con l'art. 333 CP). È punibile in particolare chi maltratta un animale, lo trascura, lo sottopone inutilmente a sforzi eccessivi o lede in altro modo la sua dignità. Conformemente all'articolo 28 LPAn sono punibili anche le infrazioni alla legislazione sulla protezione degli animali. È punito con la multa chiunque, intenzionalmente o per negligenza, contravviene ad atti legislativi sulla protezione degli animali o a una prescrizione d'esecuzione mediante omissione o in altro modo (art. 28 cpv. 3 LPAn). Può per esempio accadere che il detentore di un cane violi l'articolo 77 OPAn (responsabilità dei detentori o degli addestratori di cani), come dimostrato dalle due cause giuridiche riportate di seguito come esempio. Con la revisione di tale disposizione (considerazione dello scopo dell'impiego) e l'introduzione della definizione di scopo dell'impiego nell'articolo 10^{quater} capoverso 1 OCP, la problematica della reazione di difesa contro animali estranei che coinvolge i detentori di cani da protezione del bestiame sarà leggermente attenuata, tranne nel caso in cui dovesse emergere un disturbo comportamentale del cane da protezione. Ciò non si applica tuttavia nel caso in cui un cane da protezione del bestiame attacca persone. Se il detentore di un cane lede intenzionalmente o per negligenza le disposizioni della legislazione in materia di epizootie sul contrassegno dei cani (controllo dei cani di cui all'art. 30 LFE), può vedersi comminare una contravvenzione secondo l'articolo 48 capoverso 1 LFE.

Per i detentori di cani da protezione del bestiame potrebbe rivelarsi problematico l'articolo 18 capoverso 1 lettera d LCP, secondo cui è punito con una multa chiunque, intenzionalmente o per negligenza e senza autorizzazione, lascia cacciare cani. Con ciò si intende che un cane non può rintracciare e inseguire animali selvatici, neanche se non li attacca. Nella valutazione dei cani da protezione del bestiame occorre tenere conto dello scopo specifico del loro impiego. Per esempio, la situazione in cui un cane da protezione del bestiame allontana una volpe ferendola o uccidendola nella propria zona d'impiego o nelle immediate vicinanze è conforme al comportamento auspicato come pure alla sua funzione. Di regola un caso simile non può essere classificato come infrazione alla LCP. È del tutto diversa la situazione in cui un cane da protezione del bestiame si allontana ripetutamente dal suo gregge o dalla sua mandria per inseguire tracce di selvaggina o animali selvatici al di fuori della sua zona d'impiego. Un cane che si comporta in questo modo non deve più essere impiegato nemmeno nelle aziende d'estivazione. Occorre dunque procedere a una valutazione dei singoli casi⁵⁶.

7.4 Disposizioni cantonali sul controllo di cani da lavoro

7.4.1 Margine di competenza dei Cantoni nel diritto in materia di sicurezza

Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni provvedono alla sicurezza del Paese e alla protezione della popolazione (art. 57 cpv. 1 Cost.). La ripartizione tradizionale dei compiti attribuisce la sicurezza esterna alla Confederazione e quella interna ai Cantoni. Nella sfera di competenza dei Cantoni rientra la prevenzione di minacce e l'eliminazione di disturbi all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza sul loro territorio (sovranità in materia di polizia). Ciò significa che i Cantoni sono competenti per la legislazione sulla protezione delle persone contro cani pericolosi. In relazione alla legislazione cantonale in materia di cani, dalla giurisprudenza del Tribunale federale risulta che i Cantoni dispongono di un margine di competenza ampio nell'ambito della gestione dei cani pericolosi⁵⁷.

Il Tribunale federale ha per esempio appoggiato l'autorizzazione, basata sulla razza, che il Cantone di Basilea Campagna ha reso obbligatoria per la detenzione di cani potenzialmente pericolosi (DTF 132 I 7 segg.). La legislazione federale sulla protezione degli animali non impedisce ai Cantoni di emanare prescrizioni di polizia al fine di prevenire attacchi a persone da parte di cani. Le misure urgenti disposte a tale scopo dal Cantone di Ginevra a livello di ordinanza (divieto di allevare cani pericolosi, obbligo d'autorizzazione per l'acquisto e la detenzione di detti cani) soddisfa i requisiti posti per la limitazione dei diritti fondamentali (DTF 133 I 172 segg.). Secondo il Tribunale

⁵⁶ Per gli aspetti penali cfr. Bütler (nota 41), «Canine da protezione del bestiame», p. 51 segg.

⁵⁷ Per la legislazione sui cani a livello cantonale cfr. Bütler (nota 41), «Canine da protezione del bestiame», p. 32 segg.

federale il divieto assoluto di possedere determinate razze di cani posto dal Canton Vallese non è contrario alla Costituzione federale (DTF 133 I 249 segg.). Grazie alla struttura statale federalista della Svizzera, ai Cantoni è consentito emanare regolamentazioni diverse sulla stessa materia. Il legislatore cantonale è quindi libero di proteggere la popolazione dal rischio che si verificano gravi casi di morsicatura, introducendo un divieto assoluto di possedere determinate razze di cani come pure i loro incroci piuttosto che misure specifiche difficilmente controllabili (sentenza TF 2P.24/2006/fco del 27 aprile 2007). In un'altra causa, il Tribunale federale ha stabilito che la soppressione (eutanasia) di un cane pericoloso e la conseguente limitazione della proprietà ai fini della protezione dell'integrità fisica e della salute potrebbero altresì essere giustificate con la clausola generale di polizia in assenza di una base legale diretta a livello cantonale (sentenza TF 2C_166/2009 del 30 novembre 2009). La decisione 136 I 1 e seguenti del Tribunale federale verteva sulla nuova legge sui cani del Canton Zurigo, la quale prevedeva il divieto di acquistare, allevare e far immigrare cani con un potenziale di pericolo elevato. Poiché la pericolosità di un animale risulta dall'appartenenza a una determinata razza, dall'educazione (socializzazione) e dagli influssi dell'ambiente, i divieti di acquistare e di allevare cani posti dal Canton Zurigo non sono stati giudicati come una violazione della libertà economica.

A causa della loro predisposizione genetica (dimensioni, morfologia come pure obiettivi originali di allevamento), i tribunali potrebbero classificare i cani da protezione del bestiame tra le razze di cani che tendono a essere aggressive o che possono essere addestrate affinché si comportino in un determinato modo. Finora non è comunque stata presa alcuna decisione in merito. Tuttavia, in mancanza di casi pregiudiziali di rilievo, un divieto di tutte le razze di cani da protezione del bestiame come pure l'obbligo del guinzaglio o della museruola contraddirebbero il principio di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.). Il diritto federale riconosce pur sempre i cani da protezione del bestiame come cani da lavoro. Inoltre, in considerazione dell'articolo 49 capoverso 1 della Costituzione federale, il diritto federale prevale su quello cantonale contrario.

7.4.2 Margine di competenza dei Cantoni nel diritto in materia di protezione della fauna selvatica

Di principio la protezione delle specie e la conservazione degli spazi vitali della fauna e della flora rientrano nella sfera di competenza della Confederazione (art. 78 cpv. 4 e art. 79 Cost.). In considerazione dell'articolo 7 capoverso 4 LCP, i Cantoni sono tenuti a proteggere sufficientemente dai disturbi i mammiferi e gli uccelli selvatici. Per proteggere i mammiferi e gli uccelli selvatici dai disturbi provocati dalle attività ricreative e dal turismo, i Cantoni hanno la facoltà di definire zone di tranquillità per la fauna selvatica e i percorsi e i sentieri utilizzabili al loro interno. Nel definire dette zone, i Cantoni tengono conto dell'interconnessione tra queste zone e le bandite di caccia e le riserve per gli uccelli federali e cantonali (art. 4^{bis} OCP). In relazione alle zone di tranquillità, molti Cantoni hanno emanato disposizioni severe per i detentori di cani e i cani selvatici. Tali disposizioni sono difficilmente conciliabili con l'attuazione della protezione del bestiame.

7.4.3 Situazione giuridica nel Cantone dei Grigioni

Legislazione sui cani: nell'articolo 64 e seguenti della legge grigionese del 30 agosto 2007 sulla veterinaria (LVet) è regolamentata la detenzione di cani e animali trovatelli. I Comuni sono tenuti a registrare i cani in una banca dati definita dal Governo e a provvedere al suo aggiornamento. La detenzione di cani è soggetta al controllo da parte dei Comuni. I Comuni possono emanare ulteriori disposizioni sulla detenzione di cani (art. 64 LVet). L'Ufficio competente è autorizzato a porre sotto osservazione (esame comportamentale) un cane che presenta anomalie nel comportamento (art. 65 cpv. 1 LVet). Esso dispone i provvedimenti necessari per rendere sicuri animali pericolosi, per esempio: l'obbligo per il detentore di frequentare corsi o formazioni, la sistemazione dell'animale in un centro di accoglienza per animali, il divieto di istruire o utilizzare l'animale per il servizio di protezione, l'obbligo di portare una museruola o essere tenuto al guinzaglio nelle zone abitate, l'espropriazione o la soppressione dell'animale senza indennizzo alcuno (per ulteriori dettagli cfr. art. 66 LVet). L'ordinanza sulla veterinaria non contiene ulteriori disposizioni rilevanti. Il Parlamento grigionese ha respinto un obbligo generale di responsabilità e un obbligo generale d'autorizzazione per i cani potenzialmente pericolosi. Il servizio di riferimento in materia di cani è l'Ufficio per la sicurezza delle derrate alimentari e la salute degli animali. È punibile con una multa chi, tra altri, non custodisce a dovere un animale selvatico o cattivo, chi aizza un animale contro persone o altri animali o chi non impedisce a un cane che è sotto il suo controllo di attaccare persone o altri animali. In caso di infrazione in tal senso l'Ufficio per la sicurezza delle derrate alimentari e la salute degli animali può disporre la soppressione dell'animale (art. 76a LVet). Le violazioni della legge sulla veterinaria commesse intenzionalmente o per negligenza sono punite con una multa (art. 77 LVet).

Protezione della fauna selvatica: visto l'articolo 27 della legge cantonale del 4 giugno 1989 sulla caccia, l'articolo 32 dell'ordinanza governativa sulla caccia del 27 marzo 2007 recita: i cani che si aggirano senza sorveglianza nelle zone di passaggio della selvaggina seguendone le tracce, dandole la caccia o sbranandola sono considerati cani randagi. I cani possono essere abbattuti soltanto da guardiani della selvaggina e guardacaccia se hanno ripetutamente sbranato una o più volte selvaggina.

7.4.4 Situazione giuridica nel Cantone di Lucerna

Legislazione sui cani: la base è costituita dai principi di cui al paragrafo 12 della legge cantonale del 23 ottobre 1973 sulla detenzione di cani. I cani vanno tenuti in modo tale da garantire la protezione della popolazione. Il Consiglio di Stato è autorizzato a emanare disposizioni sulla detenzione dei cani e a ordinare misure per i cani pericolosi per persone e animali fino, se necessario, alla relativa soppressione. I dettagli sono regolamentati nell'ordinanza governativa sulla detenzione di cani del 10 dicembre 1973: i detentori devono per esempio sorvegliare i cani con tutta la diligenza richiesta dalle circostanze. I cani non devono essere lasciati incustoditi nei boschi e sul margine dei boschi, e neppure lasciati liberi all'aperto durante la notte (par. 4). I cani incustoditi e non identificati o notificati devono essere presi in custodia dalla polizia (par. 5 cpv. 1). È vietato lanciare i cani all'inseguimento di persone o animali. Un cane che attacca una persona o un animale deve essere allontanato con tutti i mezzi a disposizione dalla persona che esercita la sorveglianza su di esso. Sono fatti salvi i casi di difesa conformi al diritto, l'impiego regolare di cani nell'ambito del servizio pubblico come pure le eccezioni previste in altre legislazioni (par. 6). I cani che costituiscono un pericolo per persone e animali devono essere soppressi, sempre che un trattamento veterinario o altre misure non abbiano alcuna probabilità di successo (par. 7). In base alla gravità del singolo caso, il servizio cantonale di controllo delle derrate alimentari e di veterinaria attua le misure previste dall'articolo 7, quali per esempio l'obbligo di frequentare un corso, l'obbligo della museruola, il trasferimento, il divieto di possedere cani o la soppressione del cane (par. 7a). Queste misure possono essere ordinate nell'ambito di procedure di diritto amministrativo e penale (par. 7b). Le infrazioni alle disposizioni sopra menzionate sono punite con una multa. Sono fatte salve le disposizioni penali della Confederazione (par. 11).

Protezione della fauna selvatica: conformemente all'ordinanza cantonale del 28 giugno 1990 sulla caccia, i cani che non possono essere catturati devono essere soppressi dagli organi della caccia e dai gestori della caccia nel caso in cui vengano trovati cacciare o rappresentino un pericolo immediato per la fauna selvatica. I detentori di cani che vagano incustoditi devono essere avvertiti in forma scritta (par. 32).

7.4.5 Situazione giuridica nel Canton Vallese

Legislazione sui cani: la legge cantonale d'applicazione della legge federale sulla protezione degli animali del 14 novembre 1984 regola la gestione dei cani. Secondo l'articolo 10a capoverso 1, di principio i cani devono essere tenuti al guinzaglio all'interno delle località e sotto controllo al di fuori delle stesse. I cani pericolosi si suddividono in tre categorie: cani proibiti, cani potenzialmente pericolosi e cani giudicati pericolosi. Il Consiglio di Stato può emanare un elenco delle razze di cani e dei loro incroci la cui detenzione è vietata nel Canton Vallese. Il Consiglio di Stato emana un elenco delle razze di cani potenzialmente pericolose e dei loro incroci. Al di fuori della sfera privata questi cani devono sempre essere tenuti al guinzaglio e portare una museruola (art. 24b cpv. 1-3). L'articolo 24b capoverso 4 stabilisce quali cani devono essere sottoposti a un controllo da parte del servizio veterinario. Quest'ultimo determina se l'animale deve essere classificato come pericoloso per le persone e se il suo comportamento può essere corretto mediante una formazione adeguata (art. 24b cpv. 7). Se un cane è classificato come pericoloso, al di fuori della sfera privata deve essere tenuto al guinzaglio e portare una museruola (art. 24b cpv. 8). Se il comportamento del cane è giudicato correggibile, il detentore dell'animale deve frequentare immediatamente i corsi di formazione specifici per detentori di cani. Il servizio veterinario può disporre ulteriori misure (art. 24b cpv. 9). Se il comportamento del cane è giudicato incorreggibile, il servizio veterinario ne dispone la soppressione (art. 24b cpv. 10). In considerazione dell'articolo 24b capoverso 2, a fine 2005 il Consiglio di Stato ha emanato un elenco delle 12 razze di cani potenzialmente pericolose o proibite, la quale è stata ammessa dal Tribunale federale⁵⁸. Finora le razze di cani da protezione del

⁵⁸ Il titolo della lista, ossia «Lista delle razze di cani potenzialmente pericolose», è fuorviante, in quanto secondo l'articolo 24b capoverso 2 il Consiglio di Stato può emanare una lista delle razze di cani proibite e secondo il capoverso 3 deve emanare una lista delle razze di cani potenzialmente pericolose. Conformemente al comunicato

bestiame non sono state incluse in tale lista. In considerazione dell'articolo 27a capoversi 4-6, il servizio veterinario sequestra tutti i cani che hanno attaccato persone per sottoporli a un controllo. Esso attua tutte le misure previste dal diritto amministrativo, quali per esempio l'obbligo del guinzaglio o della museruola, il sequestro ed eventualmente la soppressione come pure il divieto di possedere cani per tre anni. Le contravvenzioni alle disposizioni in vigore nel Canton Vallese sono punite con una multa (art. 28).

Protezione della fauna selvatica: secondo l'articolo 28 capoverso 2 della legge cantonale sulla caccia del 30 gennaio 1991, i funzionari degli uffici della caccia e la polizia possono sopprimere i cani randagi che danno la caccia alla selvaggina qualora detti animali non possano essere catturati. L'abbattimento deve essere d'interesse pubblico come pure proporzionato. Il Consiglio di Stato è autorizzato ad adottare misure opportune per proteggere la fauna selvatica dai disturbi (art. 37).

7.4.6 Situazione giuridica nel Cantone di Berna a titolo di confronto

Legislazione sui cani: nell'articolo 5 della legge cantonale sui cani del 27 marzo 2012 (in vigore dal 1° gennaio 2013) sono stabiliti i seguenti principi: i cani vanno tenuti in modo tale da non importunare o mettere in pericolo né persone né altri animali (cpv. 1). Essi non devono essere lasciati incustoditi in luoghi pubblici e devono sempre essere tenuti sotto controllo (cpv. 2). I cani da protezione del bestiame possono essere lasciati incustoditi nell'ambito del loro lavoro di protezione del bestiame. Il Consiglio di Stato regolamenta dettagliatamente queste disposizioni in un'ordinanza (cpv. 3). È fatta salva la legislazione federale sulla protezione degli animali (cpv. 4). L'ordinanza menzionata nel capoverso 3 non è ancora stata elaborata. L'ordinanza cantonale sulla protezione degli animali e dei cani del 21 gennaio 2009 è stata completata con l'articolo 32a, secondo cui ai sensi della legge sui cani sono considerati cani da protezione del bestiame soltanto i cani che vengono impiegati nell'ambito di un contratto stipulato con il Coordinamento nazionale di protezione del bestiame (in vigore da gennaio 2013). La legge sui cani include regolamentazioni dettagliate sull'identificazione e la registrazione (art. 6), sull'obbligo del guinzaglio e della museruola (p. es. obbligo del guinzaglio in caso di accesso a pascoli con animali da reddito, art. 7), sul divieto di accesso per i cani (art. 8), sulle misure di restrizione per la detenzione di cani in casi particolari (art. 12 segg.) nonché sulle disposizioni penali (art. 15 segg.).

Protezione della fauna selvatica: l'articolo 7 (cani erranti) dell'ordinanza cantonale sulla protezione della fauna selvatica del 26 febbraio 2003, che concerne la protezione degli animali selvatici dai disturbi, recita: è vietato lasciar errare cani incustoditi. I cani possono essere lasciati liberi nei pressi di case, nei campi o nei boschi soltanto se a) la persona che li accompagna può riprenderne il controllo in ogni momento o b) si tratta di cani da caccia idonei impiegati durante la stagione di caccia. In relazione ai cani da protezione del bestiame, per l'interpretazione di questa disposizione occorre considerare l'articolo 5 capoverso 3 della legge sui cani.

7.4.7 Due esempi di cause giuridiche

Di seguito, mediante l'esemplificazione di due cause giuridiche relative a Cantoni diversi, vengono illustrati i problemi che i detentori di cani da protezione del bestiame potrebbero dover affrontare nella pratica. Nell'ambito dell'impiego di cani da protezione del bestiame essi devono mettere in conto procedure di diritto penale e/o amministrativo.

Il detentore di un cane da protezione del bestiame è stato punito con una multa dall'ufficio competente per aver violato l'articolo 77 OPAn in combinato disposto con l'articolo 28 capoverso 3 LPAn (passato in giudicato). Nell'autunno 2010, durante il cambiamento di pascolo, si allontanò brevemente dal vertice del gregge di pecore lungo un sentiero pubblico poiché la maggior parte delle pecore esitava a proseguire. A tal fine cedette la guida a un aiutante senza tuttavia affidargli formalmente la sorveglianza dei due cani da protezione del bestiame. Lo stesso giorno, detto aiutante era stato incaricato di informare gli escursionisti in avvicinamento all'imbocco dei sentieri della presenza di cani da protezione del bestiame impiegati nell'ambito del cambiamento di pascolo. Un'escursionista (non informata) incrociò il gregge insieme al suo cane non tenuto al guinzaglio in un punto del sentiero che presentava scarsa visibilità. Il cane da protezione del bestiame venne colto alla sprovvista e ferì in modo leggero l'altro cane. All'epoca dei fatti non era ancora stata emessa alcuna raccomandazione specifica sul modo in cui gestire i cani da protezione del bestiame durante il cambiamento di pascolo. L'escursionista sparse denuncia e, di conseguenza, venne avviata una procedura penale contro il detentore del cane da protezione. Lo stesso cane era già stato im-

plicato in un caso di morsicatura ai danni di un escursionista, ma la sua socializzazione di base era stata giudicata buona e aveva già effettuato una ventina di cambiamenti di pascolo senza che si fosse verificato alcun incidente. Per questo motivo non venne svolto un esame comportamentale del cane.

In un altro caso (pendente) il servizio veterinario competente dispose misure restrittive di diritto amministrativo contro un detentore di cani da protezione del bestiame che aveva violato l'articolo 77 OPAn come pure disposizioni della legislazione cantonale sui cani. Tra le misure restrittive disposte figuravano in particolare: l'obbligo di recintare il pascolo di ovini in modo tale che i cani da protezione del bestiame non possano uscire (recinzioni a prova di fuga); la sorveglianza costante dei cani all'aperto e nelle aree accessibili a terze persone qualora i cani dovessero trovarsi nei pressi del pascolo; l'attuazione immediata delle misure (ritiro dell'effetto sospensivo per eventuali rimedi giuridici). In caso di mancato rispetto della decisione o di nuovi incidenti dovuti a morsicature, il cane sarebbe stato trasferito in un luogo adatto oppure sottoposto ad eutanasia. A febbraio 2012 il cane da protezione del bestiame coinvolto saltò su una staccionata con cavi elettrici da un punto ben innevato poiché un altro cane si era avvicinato lungo il recinto senza percorrere la strada di campagna. Il cane da protezione del bestiame si allontanò di qualche centinaio di metri dal gregge, rimanendo tuttavia sul terreno di proprietà dell'azienda agricola coinvolta. Il cane da protezione si mise quindi a giocare con un altro cane che già conosceva su un prato aperto (senza pecore). A questo punto un terzo cane colse alla sprovvista il cane da protezione del bestiame e quest'ultimo morse il cane importuno sulla schiena (vicino all'osso sacro). Per questo motivo il detentore del cane ferito picchiò il cane da protezione del bestiame con un bastone, che ritornò verso il gregge. Il servizio veterinario venne interpellato conformemente all'articolo 78 OPAn in base alla cosiddetta notifica di un caso di morsicatura di cane. Prima di quell'episodio il cane da protezione del bestiame non era mai rimasto implicato in un caso di morsicatura e non gli fu attribuito alcun disturbo comportamentale.

7.4.8 Riconoscimento delle regolamentazioni cantonali e loro relazione con il diritto federale

La breve panoramica della situazione giuridica dei Cantoni Grigioni, Lucerna, Vallese e Berna mostra che da un lato vi sono punti in comune e dall'altro differenze determinate dal federalismo. Nel caso dei primi tre Cantoni menzionati, lo scopo specifico dell'impiego di cani da protezione del bestiame non è preso in considerazione nelle legislazioni in materia di cani, al contrario di quanto avviene nel Cantone di Berna. Conformemente a ciò, a seconda dell'interpretazione e dell'applicazione pratica, le autorità dei diversi Cantoni (soprattutto i veterinari cantonali) possono limitare oppure ostacolare la protezione del bestiame sia in generale sia in casi specifici. In caso di danneggiamenti si può fare capo alle legislazioni cantonali in materia di cani o di protezione della fauna selvatica come pure sull'articolo 77 e seguenti OPAn (versione vigente). Le legislazioni sui cani del Cantone di Lucerna e del Canton Vallese sono particolarmente severe e talvolta non sono conciliabili con l'impiego pratico di cani da protezione del bestiame. Come dimostrato dalle due cause esposte in precedenza, la mancata considerazione dello scopo dell'impiego di cani da protezione del bestiame e della loro indole fa scattare in primo luogo procedure amministrative e penali dissuasive da parte delle autorità cantonali. In caso di morsicature ai danni di altri animali, la tendenza pare essere quella di motivare subito l'accaduto con un comportamento oltremodo aggressivo del cane da protezione del bestiame. In caso di reazione di difesa contro animali estranei, l'adozione di misure di diritto amministrativo è opportuna soltanto se dalla verifica dei fatti emerge che il cane presenta un'anomalia comportamentale o che la detenzione del cane presenta lacune.

Siccome secondo il diritto vigente i cani da protezione del bestiame sono riconosciuti a livello di ordinanza, si applica il principio della forza derogatoria del diritto federale: conformemente all'articolo 49 capoverso 1 della Costituzione federale, il diritto federale prevale su quello cantonale contrario. Occorre chiarire il significato di tale disposizione. Gli enti pubblici coinvolti hanno legiferato in diversi ambiti di regolamentazione in base alle loro competenze: la Confederazione nell'ambito della protezione del bestiame, i Cantoni negli ambiti del diritto in materia di sicurezza, della legislazione sui cani e della protezione degli animali selvatici dai disturbi (considerato l'art. 7 cpv. 4 LCP). Per questo motivo si è venuto a creare un conflitto di norme a livello di contenuto che comporta di conseguenza dei conflitti di obiettivi. Va tenuto presente che il diritto alla vita e alla libertà personale rappresenta un diritto fondamentale (art. 10 Cost.) su cui deve basarsi l'intero ordinamento giuridico (art. 35 cpv. 1 Cost.). Occorre considerare anche l'interesse pubblico per i sentieri e percorsi pedonali (art. 88 Cost.) come pure per il diritto generale di accesso. Le legislazioni cantonali o comunali che rendono difficoltosa, se non addirittura impossibile, la protezione del bestiame non sono invalide o nulle. Tuttavia, vanno interpretate e applicate d'ufficio conformemente al diritto fede-

rale (prevalenza del diritto federale). In altre parole, ai sensi del progetto di revisione complementare dell'articolo 77 OPAn (secondo periodo) occorre tener conto dell'impiego specifico di cani da protezione del bestiame a scopo di difesa contro animali estranei (cfr. rev. art. 10^{quater} cpv. 1 OCP). In ogni situazione è indispensabile procedere a una ponderazione degli interessi. Le norme giuridiche cantonali o le disposizioni che si basano su tali norme possono essere contestate anche adducendo le vie legali (controllo delle norme astratto o concreto). Se un cane da protezione del bestiame si rivela problematico (p. es. pericoloso per la sicurezza di persone o animali a causa di un comportamento oltremodo aggressivo) o se la detenzione di un cane si rivela lacunosa, le autorità cantonali competenti (veterinario cantonale, autorità penale) sono autorizzate ad adottare misure opportune o ad avviare una procedura penale contro il detentore.

In conclusione, resta da chiarire la questione del rapporto tra le strategie dell'UFAM (Orso, Lince e Lupo) e le norme giuridiche cantonali in caso di divergenze. Le Strategie si basano sull'articolo 10^{bis} OCP e rappresentano un aiuto all'esecuzione volto a consentire una prassi esecutiva uniforme del diritto federale. Esse vanno qualificate come ordinanze amministrative (istruzioni generali di servizio destinate ad autorità subordinate). Per quanto le Strategie concretizzano norme giuridiche indeterminate e interpretabili (p. es. danno rilevante nella Strategia Lupo) hanno un impatto esterno e di conseguenza possono essere impugnate (situazione giuridica incerta). In questi casi le disposizioni cantonali contrarie alle Strategie vanno interpretate conformemente al diritto federale (ai sensi delle Strategie) conformemente all'articolo 49 capoverso 1 della Costituzione federale, partendo dal presupposto che le Strategie siano a loro volta conformi al diritto federale.

Grazie al completamento, già adottato, dell'articolo 12 LCP con il nuovo capoverso 5, la protezione del bestiame verrà integrata a livello di legge. Una misura opportuna, questa, in considerazione della ripartizione delle competenze già menzionata come pure dei conflitti di obiettivi a livello di contenuto. Ciò rafforza la posizione della protezione del bestiame prevista dal diritto federale. Le leggi federali e le disposizioni delle relative ordinanze sono soggette all'obbligo di applicazione di cui all'articolo 190 della Costituzione federale, secondo il quale le leggi federali sono determinanti per il Tribunale federale e le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto (anche se in contraddizione con la Costituzione). Sarebbe comunque auspicabile e opportuno considerare in modo esplicito lo scopo dell'impiego di cani da protezione del bestiame nelle legislazioni cantonali concernenti il diritto in materia di protezione di cani e fauna selvatica. Se il progetto di revisione del diritto federale entrerà in vigore, sarà necessario sottoporre a revisione diverse legislazioni cantonali e comunali. Finché queste ultime non saranno adeguate, nell'applicazione del diritto sarà necessario interpretarle in modo conforme al diritto federale. Occorrerà dunque trovare il giusto equilibrio tra la protezione del bestiame, gli aspetti legati alla sicurezza (protezione dell'integrità fisica delle persone nonché protezione di altri animali) e altri interessi pubblici (p. es. sentieri, diritto di accesso, protezione degli animali selvatici dai disturbi). Il sostegno e il coordinamento da parte della Confederazione deve consentire di giungere, grazie alle esperienze maturate e alla professionalizzazione, a una protezione del bestiame funzionante che tenga conto in modo adeguato anche altri interessi.

7.5 Impiego di cani da protezione del bestiame conforme alle normative vigenti

Per stabilire se un detentore di un cane da protezione del bestiame ha adempiuto al suo obbligo di diligenza occorre conoscere le circostanze concrete del singolo caso. In generale l'impiego conforme alle direttive vigenti di cani da protezione del bestiame presuppone i seguenti punti⁵⁹:

- la decisione, da parte dell'autorità cantonale competente, di proteggere il bestiame mediante cani e di impiegare a tale scopo cani da protezione del bestiame promossi dall'UFAM («ufficiali»). Si tratta di una misura opportuna, seppur non obbligatoria per dimostrare l'impiego conforme alle normative vigenti di cani da protezione del bestiame;
- l'osservanza degli atti legislativi pertinenti di diritto civile e penale e della legislazione in materia di caccia, protezione degli animali ed epizoozie, come pure delle leggi cantonali e comunali (purché conformi al diritto federale), per esempio per quanto concerne la partecipazione ai corsi di formazione richiesti (attestato di competenza), l'identificazione e la registrazione dei cani e gli obblighi del detentore. Eventualmente occorre tenere conto di decisioni giudiziarie importanti;

⁵⁹ Per gli obblighi di diligenza dei detentori di cani da protezione del bestiame cfr. Bütler (nota 41), «Cani da protezione del bestiame», p. 87 segg.

- il rispetto delle direttive che verranno emanate dall'UFAM (concernenti la pianificazione e l'attuazione della protezione del bestiame in Svizzera come pure l'allevamento, l'addestramento, la detenzione e l'impiego conformi alle normative vigenti di cani da protezione del bestiame in Svizzera), p. es. segnalare le zone d'impiego di cani da protezione, installare correttamente recinzioni in zone a rischio, effettuare controlli ecc.;
- la considerazione delle schede e delle raccomandazioni di associazioni specializzate (p.es. la guida «Cani da protezione delle greggi nelle zone di pascolo») concernenti ad esempio l'obbligo del guinzaglio durante il cambiamento di pascolo;
- l'osservanza di decisioni conformi al diritto pronunciate da autorità competenti (p. es. veterinari cantonali). Qualora queste non fossero compatibili con lo scopo dell'impiego dei cani da protezione definito nell'articolo 10^{quater} capoverso 1 OCP riveduto, potrebbe essere necessario un chiarimento da parte di un tribunale;
- la considerazione accurata delle circostanze concrete del caso in questione;
- nella valutazione di un caso di morsicature con conseguente ferimento di persone o animali, occorre determinare se l'incidente si è verificato a causa dell'istinto protettivo del cane da protezione nei confronti degli animali da reddito sorvegliati. La difesa contro persone non rientra tuttavia nello scopo dell'impiego dei cani da protezione del bestiame. Anche nel caso di cani istruiti in modo accurato permane comunque un rischio minimo che possano verificarsi casi di azzannamento o di morsicatura.

8 Scenario futuro della protezione del bestiame in Svizzera

8.1 Organizzazione futura della protezione del bestiame in Svizzera

Lo scopo principale dell'organizzazione futura della protezione del bestiame è quello di sostenere l'agricoltura produttiva basata su animali da reddito in modo tale che, nonostante la presenza di grandi predatori, ne sia garantito il buon funzionamento senza l'imposizione di restrizioni difficilmente accettabili. Questo vale in particolare per la regione d'estivazione, dove finora si è verificato il maggior numero di predazioni ai danni di animali da reddito. Per raggiungere tale obiettivo è stata definita la seguente ripartizione dei compiti tra UFAM, UFAG e Cantoni.

8.1.1 Ripartizione dei compiti tra UFAM e UFAG

Ai sensi della mozione 10.3242, all'UFAM sarà affidato l'incarico supplementare di regolamentare e promuovere a livello nazionale la protezione del bestiame nelle regioni di conflitto mediante l'introduzione delle misure concrete di protezione del bestiame rivelatesi efficienti. Tali misure comprendono:

- la protezione del bestiame mediante cani da protezione del bestiame (compreso un gruppo di intervento mobile con detti cani);
- l'installazione di recinzioni elettriche per la protezione di apiari;
- la consulenza ai Cantoni in merito a questioni relative alla protezione del bestiame;
- ulteriori misure, qualora quelle elencate non dovessero rivelarsi sufficienti.

L'UFAG continuerà a occuparsi della regolamentazione e della promozione di misure ordinarie a livello di aziende agricole conformemente alla legislazione in materia di agricoltura (p. es. gestione sostenibile ed ecologica dei pascoli degli animali da reddito attraverso la promozione della sorveglianza nel quadro dell'OPD). Poiché da sole queste misure non prevengono i danni causati da grandi predatori, non rappresentano di per sé delle misure di protezione del bestiame. Esse forniscono tuttavia una base importante per l'instaurazione efficace delle misure di protezione del bestiame dell'UFAM. Le misure dell'UFAG comprendono:

- i pagamenti diretti all'agricoltura per la sorveglianza di pascoli, i pascoli da rotazione e altri pascoli;
- il controllo degli animali da reddito.

8.1.2 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni

In linea generale la scelta e l'attuazione di misure di protezione del bestiame rientrano nell'ambito di competenza dei Cantoni (art. 12 cpv. 1 LCP). A essi spetta, come finora, anche l'esecuzione di tali misure. I Cantoni sono pertanto tenuti a informare gli agricoltori in merito al senso e allo scopo della protezione del bestiame, ad adottare misure orientate alle aziende agricole e alla protezione del bestiame come pure a fornire consulenza agli agricoltori in merito alla scelta e all'attuazione di tali misure. L'UFAM, invece, si occuperà del sostegno finanziario, dell'informazione dei Cantoni (e in parte anche degli agricoltori) in materia di protezione del bestiame nonché del coordinamento intercantonale delle misure di protezione del bestiame. La Confederazione provvede in tal modo ad attuare e promuovere in modo uniforme a livello nazionale le misure di protezione del bestiame, soprattutto i cani da protezione del bestiame.

Con il sostegno della Confederazione, i Cantoni assumeranno la gestione della pianificazione territoriale della protezione del bestiame (pianificazione e gestione dei pascoli ecc.). I Cantoni dovranno essere coinvolti nella pianificazione dell'impiego di cani da protezione del bestiame. Gli eventuali luoghi di impiego di cani da protezione del bestiame vanno analizzati dai Cantoni tenendo in considerazione gli eventuali rischi.

8.2 Misure promosse dalla Confederazione per la prevenzione di danni causati da grandi predatori

Secondo quanto esposto nei capitoli precedenti, in futuro l'UFAM promuoverà soltanto le misure di protezione del bestiame rivelatesi efficaci. In questo contesto si distingueranno le misure attuate nella regione d'estivazione e quelle adottate sulla superficie agricola utile.

8.2.1 Misure di protezione del bestiame nella regione d'estivazione

Per quanto possibile, ragionevole e previsto dal Cantone, i cani da protezione del bestiame vengono impiegati per sorvegliare autonomamente (protezione) gli animali da reddito, in particolare pecore e capre. Per sostegno da parte della Confederazione si intende il finanziamento in ampia misura dell'allevamento, dell'addestramento, dell'impiego conforme alle normative vigenti nonché del mantenimento di cani da protezione del bestiame, compresa l'assicurazione di responsabilità civile del detentore.

Nelle regioni d'estivazione caratterizzate dalla presenza di orsi bruni, la protezione degli apiari sarà finanziata mediante l'installazione di recinzioni elettriche.

Anche la consulenza e l'informazione dei Cantoni in materia di misure di protezione del bestiame e di cani da protezione del bestiame sarà garantita dalla Confederazione, la quale può tuttavia affidare questo compito a organizzazioni d'importanza nazionale.

8.2.2 Misure di prevenzione sulla superficie agricola utile

Di norma gli animali da reddito allevati sulla superficie agricola utile vengono tenuti in recinti e controllati accuratamente dalle aziende agricole (stabulazione, controlli regolari). La messa in conformità (posa di fili di arresto metallici all'esterno a 0,2 m di altezza, innalzamento del recinto a 1,2 m) e l'elettificazione (3000 V) dei recinti già posizionati e conformi all'uso locale nonché una sorveglianza adeguata consentono di norma di garantire una protezione sufficiente contro i grandi predatori, contribuendo quindi a mantenere relativamente basso il rischio di danni. In linea di massima l'UFAM reputa l'installazione e la manutenzione di tali recinzioni sulla superficie agricola utile una prassi corrente nell'ambito della produzione agricola, che viene indennizzata attraverso i pagamenti diretti all'agricoltura. Onde evitare un «effetto domino», tali recinzioni non possono essere oggetto di indennizzi speciali. Tuttavia, nelle zone di montagna particolarmente interessate dalla presenza di grandi predatori, l'UFAM, su richiesta dei Cantoni, può sostenere il potenziamento elettrico (posa di fili di arresto metallici all'esterno e sulla parte superiore delle recinzioni con tensione minima di 3000 volt su tutta lunghezza) delle recinzioni per ovini conformi all'uso locale (p. es. reti a nodi) in quanto misura efficace contro i grandi predatori. Naturalmente, se opportuno, possibile e previsto dal Cantone, sulla superficie agricola utile possono essere impiegati anche cani da protezione del bestiame (p. es. durante il periodo invernale o nella regione di montagna). In caso di presenza di orsi bruni, sulla superficie agricola utile occorre proteggere gli apiari mediante recinzioni elettriche.

8.2.3 Misure contro grandi predatori che provocano danni

Conformemente all'articolo 12 capoversi 2 e 4 LCP è possibile intervenire contro singoli esemplari (mediante l'abbattimento eccezionale) o eventualmente, a condizioni ben definite, a livello di popolazione (regolazione) se, nonostante siano state attuate le misure di protezione del bestiame necessarie, si verificano nuovi danni. L'UFAM non sostiene queste misure sul piano finanziario, ma le esamina in collaborazione con i Cantoni conformemente alla legislazione nazionale (LCP e OCP) e alle Strategie corrispondenti (Lupo, Lince e Orso).

8.3 Istituzioni e loro compiti nell'ambito della futura protezione del bestiame

I Cantoni dovranno decidere in merito all'applicazione delle misure di protezione del bestiame. La Confederazione assumerà la consulenza ai Cantoni, il coordinamento intercantonale delle misure nonché il versamento dei contributi di promozione e i controlli volti a garantire la parità di trattamento dei gestori. Al fine di garantire un'esecuzione uniforme della protezione del bestiame e della promozione di tale protezione, l'UFAM ritiene fondamentali per la futura protezione del bestiame le organizzazioni e i servizi descritti di seguito.

8.3.1 Centri di consulenza regionali per la protezione del bestiame

Secondo il diritto vigente i Cantoni sono già tenuti ad adottare misure preventive contro i danni causati dalla selvaggina (art. 12 cpv. 1 LPC). Grazie alle nuove basi giuridiche, la protezione del bestiame dell'UFAM non sarà più garantita in relazione a singoli progetti, bensì in modo esteso nelle regioni di conflitto. I Cantoni saranno pertanto tenuti a pianificare la protezione del bestiame e a integrarla nella pianificazione agricola cantonale. Questo compito verrà assunto da centri di consulenza collegati a livello regionale che coprono singoli o più Cantoni. La consulenza in materia di protezione del bestiame (informazioni generali e consulenza degli agricoltori in merito ai rischi e alle possibilità nell'ambito della protezione del bestiame) continuerà a essere un compito dei Cantoni. L'UFAM assumerà la consulenza ai Cantoni, il coordinamento intercantonale delle misure e dell'esecuzione nell'ambito del versamento dei contributi di promozione e dei controlli (v. spiegazioni di seguito). A tale proposito emanerà una direttiva.

8.3.2 Servizio nazionale specializzato per la protezione del bestiame

Su incarico dell'UFAM e in collaborazione con i centri di consulenza regionali (cantionali o intercantionali), un servizio nazionale specializzato garantirà l'esecuzione uniforme e la promozione della protezione del bestiame. Il servizio nazionale fornirà consulenza soprattutto nell'ambito della gestione agricola della protezione del bestiame (p. es. pianificazione e gestione dei pascoli, formazione di pastori). Inoltre, promuoverà misure di protezione concrete nonché quelle ritenute efficaci dall'UFAM (p. es. protezione degli apiari) e dirigerà un gruppo di intervento mobile con cani da protezione del bestiame cui gli agricoltori, qualora fosse necessario, potranno ricorrere nei casi si verificano danni imprevisti. Il servizio nazionale specializzato per la protezione del bestiame assumerà il coordinamento nazionale della protezione del bestiame fornendo informazioni, consulenza e sostegno ai centri di consulenza regionali e cantionali.

8.3.3 Organizzazione nazionale specializzata in cani da protezione del bestiame

Confederazione e Cantoni sono responsabili di garantire e controllare l'esecuzione uniforme delle disposizioni legali e delle direttive nonché l'impiego dei mezzi finanziari a favore dei cani da protezione del bestiame. A sostegno di Confederazione e Cantoni, l'incarico di svolgere questi compiti di ordine superiore deve essere affidato a un'organizzazione nazionale specializzata in cani da protezione del bestiame. Conformemente alle direttive dell'UFAM, l'organizzazione specializzata sarà tenuta a sostenere i Cantoni e gli agricoltori coinvolti per quanto concerne le questioni relative alla detenzione conforme alle normative vigenti e all'impiego di cani da protezione del bestiame nonché in caso di danni. Essa dovrà inoltre controllare la registrazione obbligatoria dei cani da protezione del bestiame. A tale scopo, in collaborazione con i servizi veterinari cantionali e su incarico dell'UFAM, potrà anche effettuare controlli a campione in base al rischio presso i detentori al fine di elaborare eventuali perizie all'attenzione di Confederazione e Cantoni sulle misure attuate (p. es. garanzia che i contributi vengono attribuiti a soggetti meritevoli). Tra i compiti dell'organizzazione specializzata rientrano anche l'accompagnamento degli agricoltori nell'attuazione di decisioni cantionali nei confronti di detentori di cani da protezione del bestiame e la regolamentazione dei contributi finanziari (contributi per ciascun cane e per gli allevatori). L'organizzazione specializzata dovrà altresì svolgere i corsi con attestato di competenza (teoria e pratica) per detentori di cani da protezione del bestiame conformemente all'OPAn, controllare le notifiche di cani da protezione e rende-

re note le zone in cui vengono impiegati cani da protezione del bestiame, stendere i verbali relativi ai casi di incidenti nonché elaborare le basi utili per Confederazione e Cantoni. Inoltre, l'organizzazione coordinerà progetti di ricerca e promozione (p. es. sull'efficienza dei cani). Affinché possa svolgere questi compiti, l'organizzazione dovrà avere a disposizione esperti regionali di cani da protezione del bestiame nelle regioni con presenza di predatori (p. es. Svizzera orientale, Svizzera centrale, Alpi nord-occidentali, Svizzera romanda e Ticino) come pure un esperto per il coordinamento nazionale. Gli esperti di cani da protezione del bestiame costituiranno un importante anello di congiunzione tra le autorità (Confederazione e Cantoni) e il detentore di cani da protezione. L'organizzazione nazionale specializzata in cani da protezione del bestiame deve ancora essere costituita.

8.3.4 Associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera»

Un'organizzazione attiva a livello nazionale, composta da allevatori e detentori di cani da protezione del bestiame impiegati attivamente, garantirà l'allevamento e l'addestramento adeguati di cani da protezione del bestiame idonei conformemente alle direttive dell'UFAM. I membri dell'associazione sono allevatori e detentori di cani da protezione del bestiame. Questi ultimi, tuttavia, non sono obbligati a iscriversi all'associazione. L'organizzazione rappresenterà gli interessi dei detentori di cani da protezione del bestiame e promuoverà l'impiego conforme alle normative vigenti di detti cani. Al contempo, si occuperà della consulenza, della formazione e della formazione continua di allevatori e detentori, rappresenterà gli interessi di questi ultimi e si fornirà ai propri membri un'assicurazione collettiva di protezione giuridica. Nell'ambito di accordi di prestazioni, l'UFAM ha per il momento affidato questi compiti all'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera». È possibile che vengano create ulteriori associazioni simili a questa.

8.4 Direttive della Confederazione per la futura protezione del bestiame

In qualità di autorità di vigilanza, l'UFAM ha l'obbligo di promuovere una prassi uniforme nell'ambito della protezione del bestiame. Le direttive illustrate in breve di seguito garantiscono l'adempimento di questo compito e costituiscono uno strumento di supporto per un'attuazione il più uniforme ed efficiente possibile. Le autorità esecutive che terranno conto di questi aiuti all'esecuzione, potranno partire dal presupposto che applicano in modo conforme il diritto federale. Entrambe le direttive devono essere elaborate dall'UFAM e pubblicate entro maggio 2014 quale aiuto all'esecuzione per un anno di prova. Se necessario verranno poi rielaborate nell'inverno 2014 e infine saranno emenate quale aiuto all'esecuzione definitivo il 1° aprile 2015.

8.4.1 Direttiva sulla pianificazione e l'attuazione della protezione del bestiame in Svizzera

Con questo aiuto all'esecuzione l'UFAM si prefigge di mettere a disposizione dei Cantoni come pure dei servizi specializzati e delle organizzazioni incaricate uno strumento di supporto per pianificare in modo efficiente la protezione del bestiame. Ciò consentirà inoltre di promuovere nei vari Cantoni una procedura il più uniforme possibile per la pianificazione e l'impiego dei fondi federali. Questa direttiva copre essenzialmente la pianificazione territoriale della protezione del bestiame e la pianificazione della gestione agricola finalizzata alla protezione del bestiame all'interno e all'esterno dei perimetri di prevenzione. In relazione alla direttiva e in collaborazione con il servizio nazionale specializzato per la protezione del bestiame, l'UFAM mette a disposizione dei Cantoni anche delle schede e dei moduli per l'attuazione delle misure di protezione del bestiame.

8.4.2 Direttiva sull'allevamento, l'addestramento, la detenzione e l'impiego di cani da protezione del bestiame in Svizzera

In collaborazione con i servizi e le organizzazioni che si occupano di cani da protezione del bestiame (p. es. l'associazione «Cani da protezione delle greggi Svizzera», il Servizio per la prevenzione degli infortuni nell'agricoltura [SPIA] e l'UFV), l'UFAM elaborerà una direttiva sulla qualità dei cani (allevamento e addestramento) e sulla gestione dei rischi (notifica, detenzione e impiego). La direttiva chiarirà, tra altri, aspetti quali le informazioni sui cani da protezione del bestiame e la divulgazione delle zone in cui essi vengono impiegati. Il rispetto della direttiva consentirà ai detentori di cani da protezione del bestiame promossi dall'UFAM di dimostrare in modo più semplice la conformità al diritto dell'impiego dei loro cani come pure l'adempimento dell'obbligo di diligenza in relazione ai cani da protezione del bestiame. Inoltre, il rispetto di questa direttiva sarà un presupposto per il versamento di contributi promozionali da parte dell'UFAM.

9 Scenario futuro del fabbisogno di risorse e del finanziamento della protezione del bestiame in Svizzera

9.1 Spese per cani da protezione del bestiame

9.1.1 Numero di cani da protezione del bestiame necessari nell'ambito della politica agricola 2014-2017

Attualmente non è ancora chiaro come evolverà la diffusione del lupo. Tuttavia, dalle esperienze maturate in Francia si può supporre che l'esigenza di misure di prevenzione aumenterà in modo progressivo nel corso dei prossimi decenni. Fino al 2017 (termine della politica agricola 2014-2017) non sarà necessario proteggere l'intera regione d'estivazione e le circa 233 200 pecore estivate. Occorre piuttosto partire dal presupposto che tra il 2014 e il 2017 le misure di protezione del bestiame verranno introdotte progressivamente e in funzione delle esigenze nelle regioni colpite. Per tale periodo occorre pertanto prevedere un aumento annuo pari a circa 30 cani da protezione del bestiame; da ciò risulta che alla fine del 2017 saranno impiegati in totale 330 cani da protezione.

9.1.2 Sostegno degli agricoltori (detentori / allevatori)

I detentori e gli allevatori di cani da protezione del bestiame devono ricevere dei contributi finanziari annui per i cani da protezione del bestiame impiegati, per ogni cucciolata di detti cani nonché per i cani pronti per essere impiegati.

9.1.3 Addestramento di cani da protezione del bestiame (conformità al diritto)

Nelle spese per l'addestramento rientrano le spese per i corsi con attestato di competenza, l'addestramento dei giovani cani, l'integrazione dei cani da protezione del bestiame presso detentori nuovi o con esperienza nonché la riabilitazione o correzione del comportamento dei cani da protezione del bestiame.

Stima delle spese (in fr.) per cani da protezione del bestiame:

Anno	Numero di CPB*	Sostegno agricoltori (detentori/allevatori)	Formazione di CPB*	Totale
2014	240	320 000	400 000	720 000
2015	270	470 000	550 000	1 020 000
2016	300	520 000	600 000	1 120 000
2017	330	520 000	600 000	1 120 000

* Cani da protezione del bestiame

9.2 Spese per l'organizzazione nazionale specializzata in cani da protezione del bestiame

Siccome l'organizzazione specializzata in cani da protezione del bestiame deve ancora essere costituita e organizzata, per il 2014 si prevedono spese limitate. Con l'entrata in vigore, a partire dal 2015, delle direttive definitive sui cani da protezione del bestiame, le spese per l'organizzazione specializzata aumenteranno in modo analogo all'avvio della sorveglianza iniziale intensiva dei cani da protezione del bestiame.

9.2.1 Esperti di cani da protezione del bestiame, coordinamento e controllo

Per il 2014, ossia l'anno di costituzione, si prevede l'introduzione di due esperti regionali di cani da protezione del bestiame e di un servizio per il coordinamento e il controllo nazionale. Entro il 2017 potrebbero entrare in servizio progressivamente ulteriori esperti regionali di cani da protezione del bestiame come pure un servizio per il coordinamento nazionale. Occorrerà assumere anche formatori per i corsi con attestato di competenza, sempre che questo compito non venga svolto dagli esperti di cani da protezione del bestiame.

9.2.2 Informazione e comunicazione sui cani da protezione del bestiame

Saranno necessari dei contributi annuali per progetti concernenti per esempio l'evoluzione dell'allevamento e l'analisi dei test effettuati su giovani cani, come pure per spese per eventi e attività informative.

Stima delle spese (in fr.) per l'organizzazione nazionale specializzata in cani da protezione del bestiame:

Anno	Numero di CPG	Impiego di esperti in CPG	Coordinamento e controllo	Informazione e comunicazione sui CPG	Totale
2014	240	150 000	250 000	100 000	500 000
2015	270	600 000	300 000	300 000	1 200 000
2016	300	550 000	300 000	250 000	1 100 000
2017	330	550 000	300 000	250 000	1 100 000

9.3 Spese per il servizio nazionale specializzato per la protezione del bestiame

9.3.1 Consulenza dei Cantoni in materia di protezione del bestiame

In base alle esperienze maturate negli scorsi anni, occorre partire dal presupposto che per il coordinamento nazionale della protezione del bestiame saranno necessari ogni anno circa 1,1 posti a tempo pieno (spese generali e fondi destinati a progetti inclusi), pari a 250 000 franchi l'anno.

9.3.2 Gruppo di intervento mobile

Dal 2014 per il gruppo di intervento mobile saranno necessari circa 100 000 franchi l'anno.

9.3.3 Sostegno per la pianificazione cantonale del paesaggio in relazione alla protezione del bestiame

L'UFAM verserà ai Cantoni un contributo annuo pari a 200 000 franchi per la pianificazione degli alpeggi per ovini. Questo contributo si basa su contributi di sostegno cantonali per l'esecuzione della pianificazione degli alpeggi per ovini (2012).

9.3.4 Contributi per ulteriori misure di protezione del bestiame dei Cantoni

Qualora le misure di protezione del bestiame previste dall'UFAM (p. es. l'impiego di cani da protezione del bestiame) non potessero essere attuate, lo stesso Ufficio fornirà un contributo annuo pari a 100 000 franchi per ulteriori misure alternative efficienti, quali la stabulazione notturna nella regione d'estivazione e la posa di recinzioni elettriche sulla superficie agricola utile (nelle zone di montagna).

9.3.5 Sostegno degli apicoltori

Nel quadro del progetto di prevenzione nazionale, finora per ogni apiario è stato versato un contributo massimo di 700 franchi (dal 2007, nel Cantone dei Grigioni, sono stati posti sotto protezione 120 apiari con un contributo di 700 franchi per apiario; complessivamente risulta un finanziamento pari a ca. 84000 franchi). Affinché le spese per il materiale necessario (p. es. recinzioni elettriche fisse, impianto solare) possano essere indennizzate in modo più adeguato, a partire dal 2014 per ogni apiario sarà versato un contributo pari a 800 franchi. Poiché è previsto un periodo di ammortamento della durata compresa tra sette e dieci anni, dopo dieci anni occorrerà versare agli apicoltori coinvolti un ulteriore contributo di 800 franchi per apiario al fine di provvedere al relativo rinnovo.

Dal 2007, ogni anno sono stati posti sotto protezione mediante recinzioni elettriche 20 apiari. Ciò ha consentito di proteggerli in modo efficace dalle predazioni di orsi bruni. Le esperienze maturate dimostrano che in caso di presenza di orsi bruni l'esigenza di protezione aumenta; pertanto, si prevede che per il periodo compreso tra il 2014 e il 2017 dovranno essere posti sotto protezione 50 apiari l'anno.

Stima delle spese (in fr.) per il servizio nazionale specializzato per la protezione del bestiame:

Anno	Numero di CPG	Consulenza Cantoni	Gruppo di intervento	Pianificazione cantonale dei pascoli	Ulteriori misure Cantoni	Sostegno apicoltori	Totale
2014	240	250 000	100 000	200 000	90 000	40 000	680 000
2015	270	250 000	100 000	200 000	90 000	40 000	680 000
2016	300	250 000	100 000	200 000	90 000	40 000	680 000
2017	330	250 000	100 000	180 000	90 000	60 000*	680 000

* Oltre al contributo di sostegno annuo di 50 000 franchi, nel 2017 occorrerà sottoporre a manutenzione i primi 20 apiari posti sotto protezione nel 2007 (fine dell'ammortamento decennale).

9.4 Spese complessive dell'UFAM per la protezione del bestiame

9.4.1 Spese complessive nel 2013

Per la protezione del bestiame, nel 2013 l'UFAM ha investito i seguenti mezzi finanziari: consulenza ordinaria ai Cantoni in materia di protezione del bestiame: 900 000 franchi; progetti pilota nell'ambito della promozione e dei controlli dell'allevamento, dell'addestramento e dell'impiego dei cani da protezione del bestiame: 400 000 franchi; promozione straordinaria della pianificazione cantonale degli alpeggi per ovini: 200 000 franchi. Complessivamente risulta dunque un importo pari a 1,5 milioni di franchi. Una parte sostanziale di questi mezzi finanziari (700 000 fr.) è servita per lo sviluppo e il nuovo orientamento del settore dei cani da protezione del bestiame, nonché per la realizzazione delle strutture necessarie all'adempimento delle mozioni 09.3814 e 10.3242.

9.4.2 Spese complessive dal 2014

Il notevole aumento delle spese previsto nel 2014 e, soprattutto, nel 2015 è dovuto al fatto che occorrerà mettere in atto la presente revisione dell'ordinanza e, di conseguenza, riorganizzare la protezione del bestiame. L'aumento delle spese nel 2015 è dovuto all'entrata in vigore delle direttive definitive sulla protezione del bestiame, che richiederà un controllo di base intensivo di tutti i cani da protezione del bestiame. Negli anni successivi, il numero di cani da protezione del bestiame subirà un aumento a causa della diffusione del lupo, del suo insediamento più duraturo e della formazione di nuovi branchi. Questo spiega il previsto aumento delle spese a partire dal 2015.

Stima delle spese complessive dal 2014 (in fr.):

Anno	Numero di CPB	CPB	Organizzazione specializzata in CPB	Servizio specializzato nella protezione del bestiame	Totale
2014	240	720 000	500 000	680 000	1 900 000
2015	270	1 020 000	1 200 000	680 000	2 900 000
2016	300	1 120 000	1 100 000	680 000	2 900 000
2017	330	1 120 000	1 100 000	680 000	2 900 000

9.4.3 Ripartizione dei mezzi finanziari

Nei prossimi quattro anni i contributi versati agli agricoltori saranno in media equivalenti a quelli destinati al sostegno delle autorità cantonali e federali. Circa un quinto delle spese servirà per il miglioramento della formazione e la socializzazione dei cani da protezione del bestiame.

	Quota spese*
Sostegno agricoltori	45 %
Sostegno Cantoni/Confederazione	45 %
Ulteriore sviluppo protezione del bestiame	10 %

* Il 20 per cento del miglioramento della formazione è incentrato sui cani da protezione del bestiame.

10 Figure e tabelle

Tab. 1: suddivisione della superficie agricola utile e della regione d'estivazione svizzera in regioni e zone conformemente al catasto della produzione agricola (art. 1 ordinanza sulle zone agricole; RS 912.1). Nella tabella è riportato il numero di animali da reddito (pecore, capre, bovini) tenuti sulla superficie agricola utile e nella regione d'estivazione (stato: 2011). Fonte: UST.

	Regione	Zona	Numero di animali da reddito tenuti		
			Pecore	Capre	Bovini
	Regione d'estivazione	-	233 241	36 645	468 648
Superficie agricola utile	Regione di montagna	Zona di montagna IV	42 650	8904	45 788
		Zona di montagna III	77 360	21 902	123 352
		Zona di montagna II	65 601	20 130	255 320
		Zona di montagna I	55 574	12 994	233 572
	Regione di pianura	Zona collinare	54 925	8656	247 512
		Zona di pianura	127 908	13 629	671 863

Tab. 2: stima del numero di linci autonome (adulte e subadulte) presenti nel 2011 nei compartimenti di gestione dei grandi predatori in Svizzera. La stima del numero di linci si basa su estrapolazioni dal monitoraggio più recente effettuato mediante trappole fotografiche come pure dalle osservazioni casuali nei compartimenti. Fonte: KORA.

Compartimento	Numero linci
Giura	51 (44-59)
Svizzera nordorientale	10 (7-13)
Svizzera centrale ovest	27 (26-29)
Svizzera centrale est	3
Grigioni	4
Alpi nordoccidentali	53 (48-58)
Vallese	10
Ticino	0
Totale Alpi	107 (101-113)
Totale Svizzera	158 (149-168)

Tab. 3: presenza documentata di orsi bruni e loro permanenza in Svizzera dal 2005 al 2013. Fonte: Ufficio per la caccia e la pesca del Cantone dei Grigioni.

Anno	Orso	Permanenza	Regione di permanenza
2005	JJ2	Scomparso	Bassa Engadina
2006	Nessuna presenza documentata		
2007	JJ3	Svernamento in Svizzera	Grigioni centrale
	MJ4	Svernamento in Svizzera	Bassa Engadina
2008	JJ3	Abbattuto	Grigioni centrale
	MJ4	Emigrato	Bassa Engadina
2009	Nessuna presenza documentata		
2010	M2	Permanenza sconosciuta	Bassa Engadina
2011	1 orso sconosciuto	Permanenza sconosciuta	Bassa Engadina
	M7	Emigrato	Poschiavo
2012	M12	Emigrato in Italia	Bassa Engadina / Chiavenna
	M13	Svernamento in Svizzera	Poschiavo
2013	M13	Abbattuto	Poschiavo

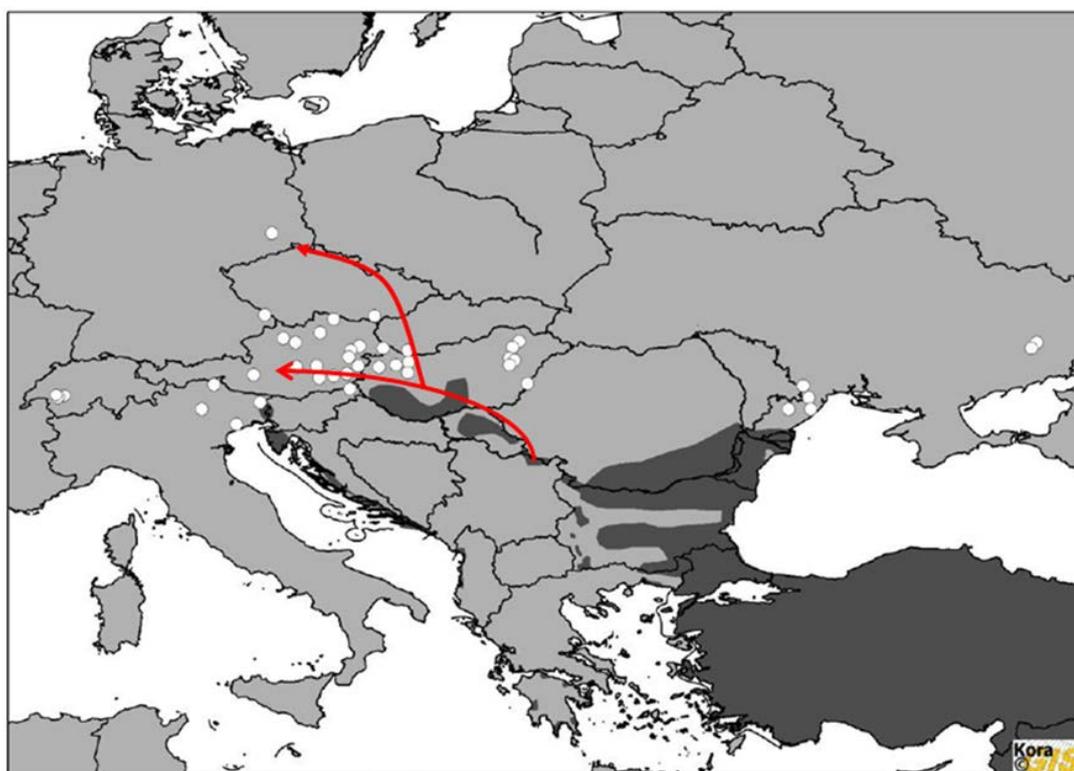


Fig. 5: diffusione dello sciacallo dorato in Europa. La superficie grigio scuro indica le regioni in cui lo sciacallo dorato si è insediato in modo permanente, i punti bianchi rappresentano i singoli avvistamenti e le frecce rosse le rotte di diffusione. Fonte: KORA.

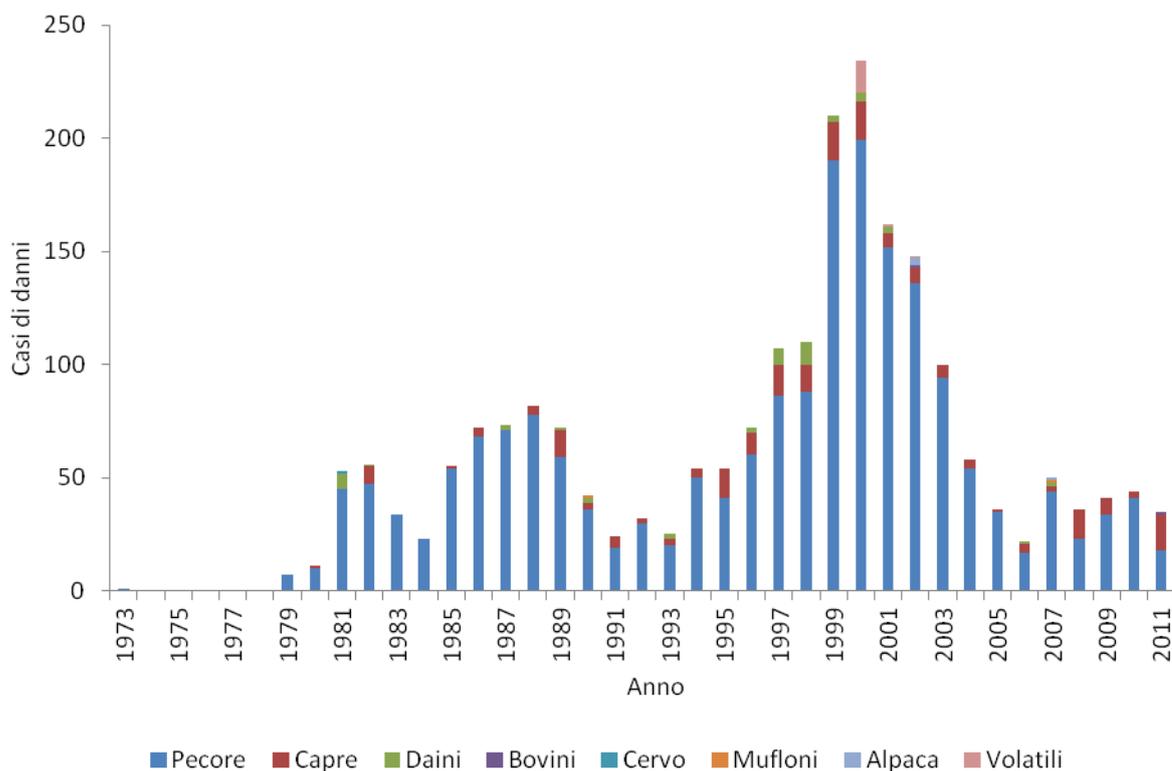


Fig. 6: evoluzione dei danni causati in Svizzera dalla lince tra il 1973 e il 2012, ripartiti in base alle specie di animali da reddito coinvolte. Fonte: KORA.

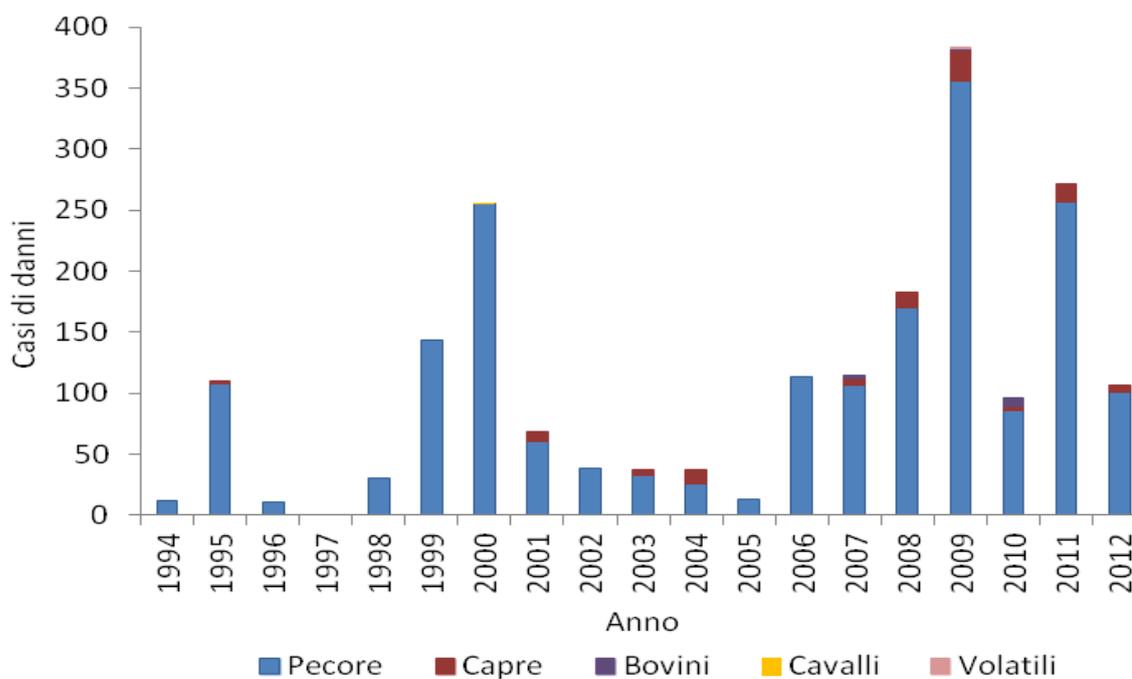


Fig. 7: evoluzione dei danni causati in Svizzera dal lupo tra il 1994 e il 2012, ripartiti in base alle specie di animali da reddito coinvolte. Fonte: KORA.

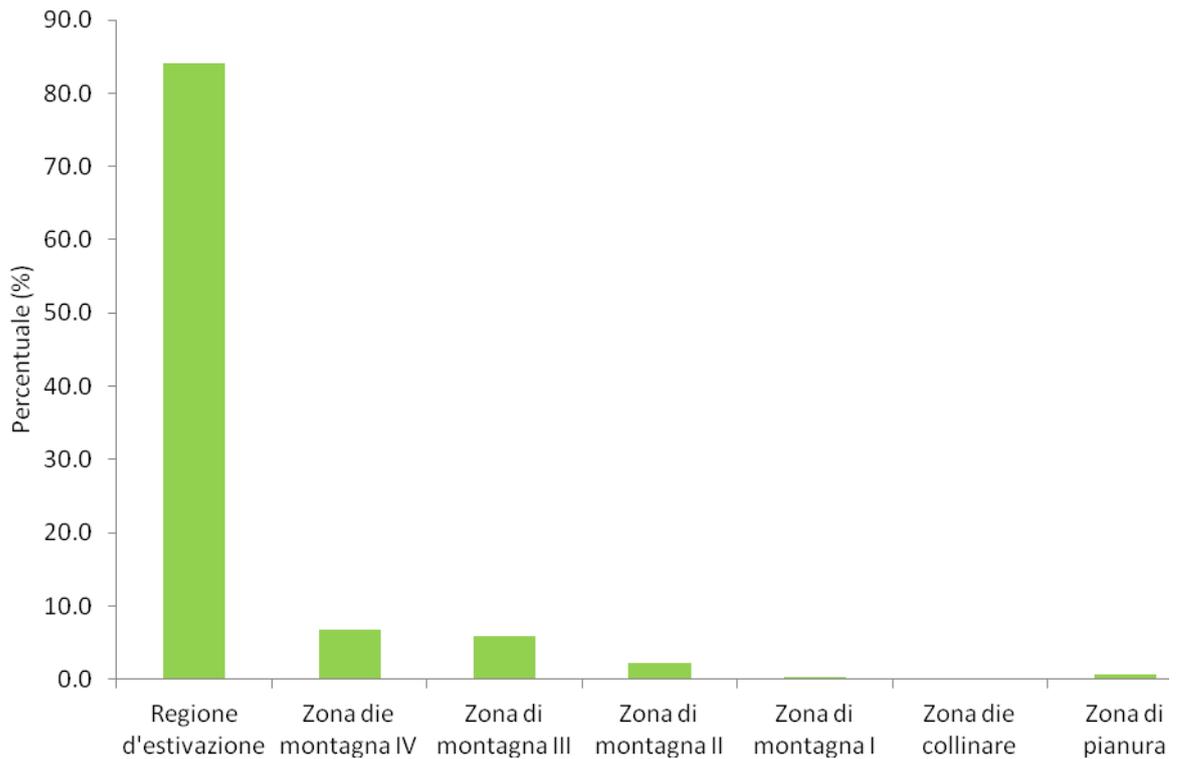


Fig. 8: evoluzione delle predazioni di animali da reddito compiute in Svizzera da lupi tra il 1999 e il 2012 sulla superficie agricola utile (regione di montagna con quattro zone di montagna nonché regione di pianura con una zona collinare e una zona di pianura) e nella regione d'estivazione. Fonte: KORA.

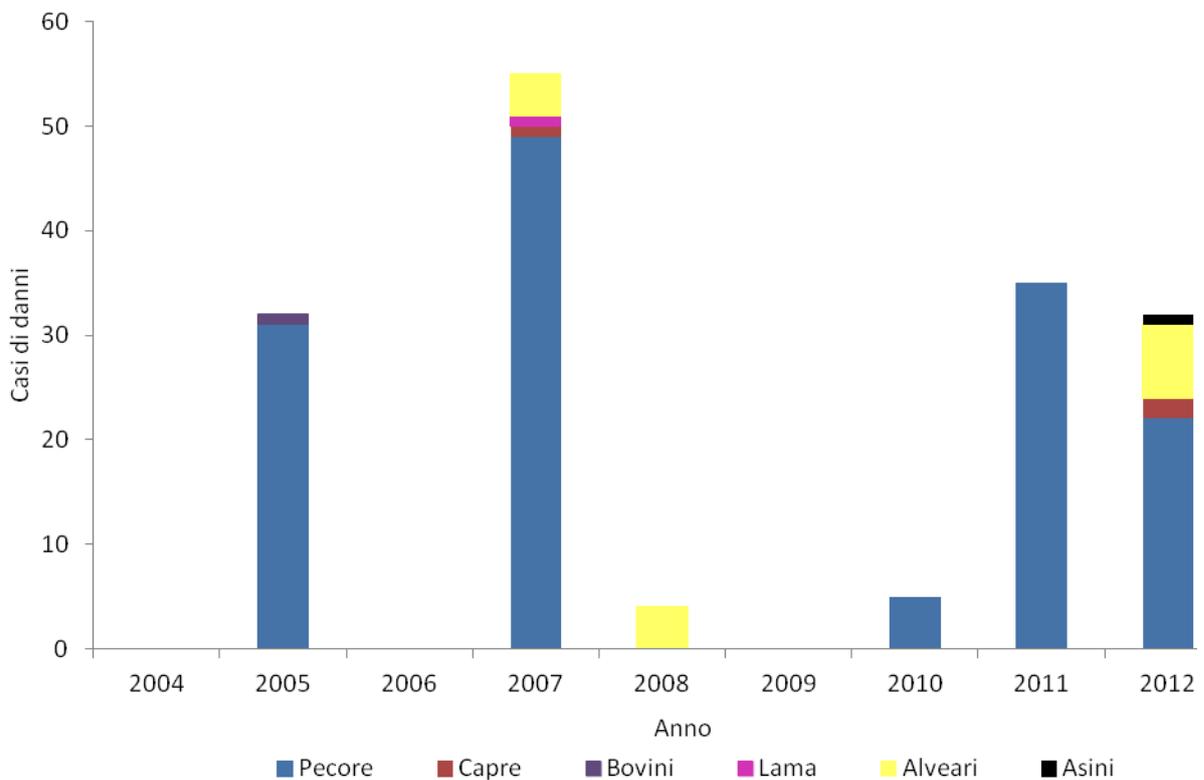


Fig. 9: evoluzione dei danni causati in Svizzera dall'orso bruno agli animali da reddito menzionati nonché agli alveari tra il 2004 e il 2012. Fonte: KORA.

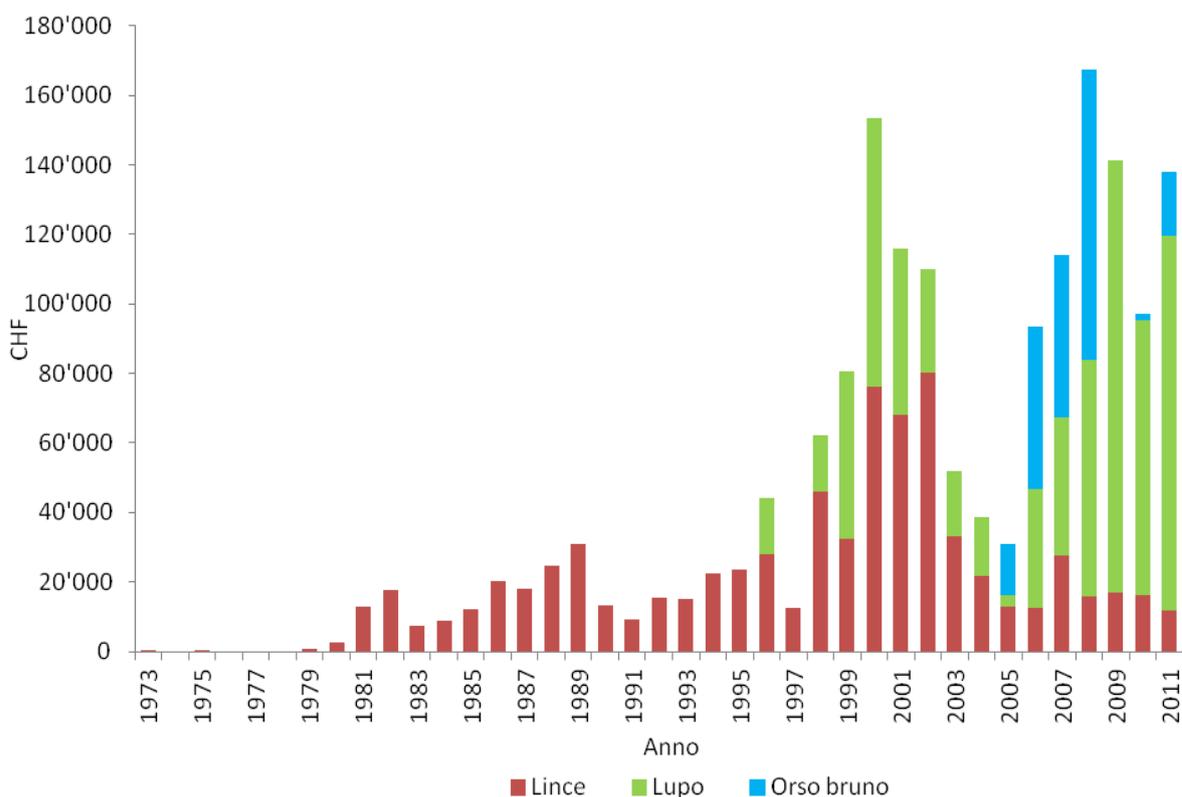


Fig. 10: evoluzione del risarcimento (in fr.) di danni causati in Svizzera da lince, lupo e orso tra il 1973 e il 2011. Fonte: KORA.

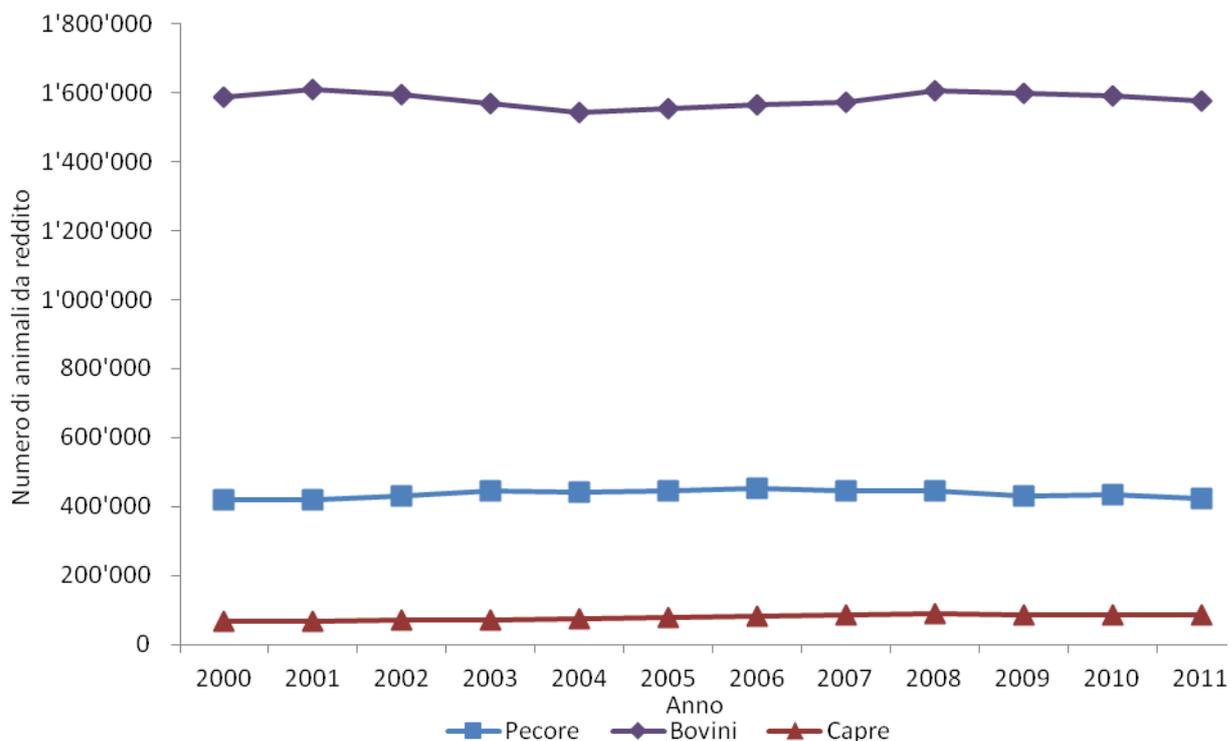


Fig. 11: numero di animali da reddito (bovini, pecore e capre) presenti in Svizzera dal 2000 al 2011. Fonte: UST.

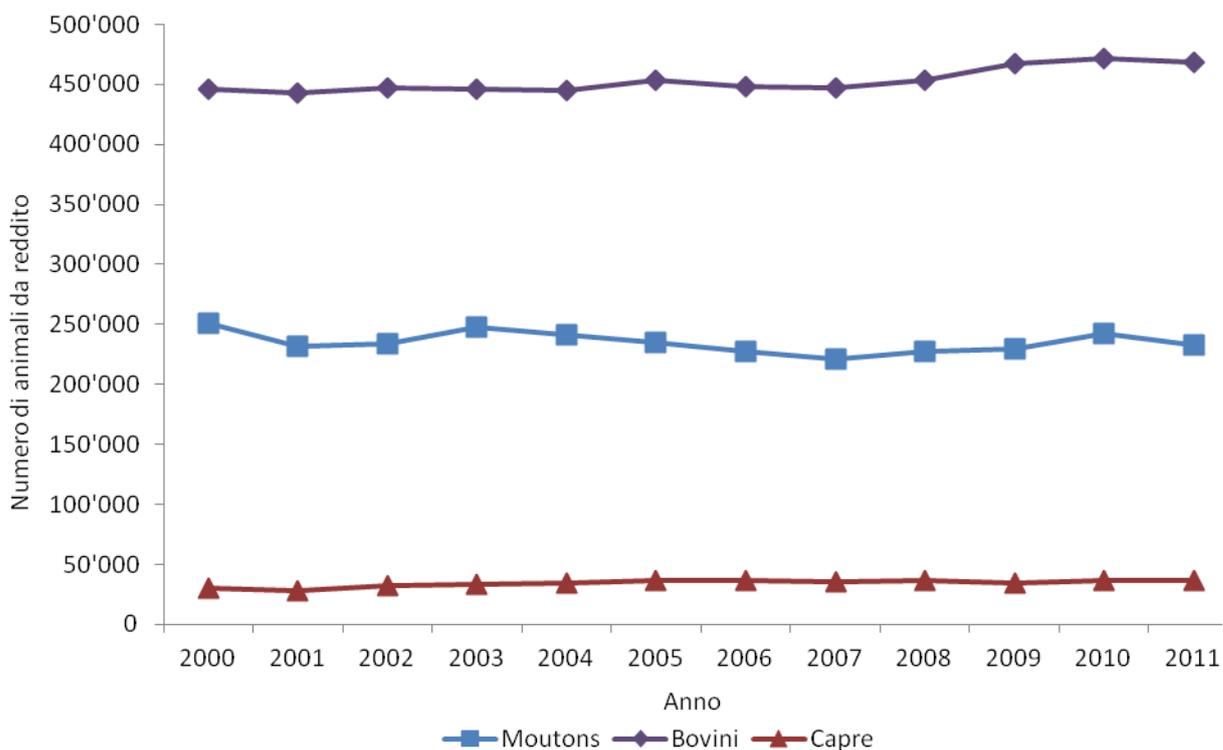


Fig. 12: numero di animali da reddito (bovini, pecore e capre) estimati in Svizzera dal 2000 al 2011. Fonte: UST.

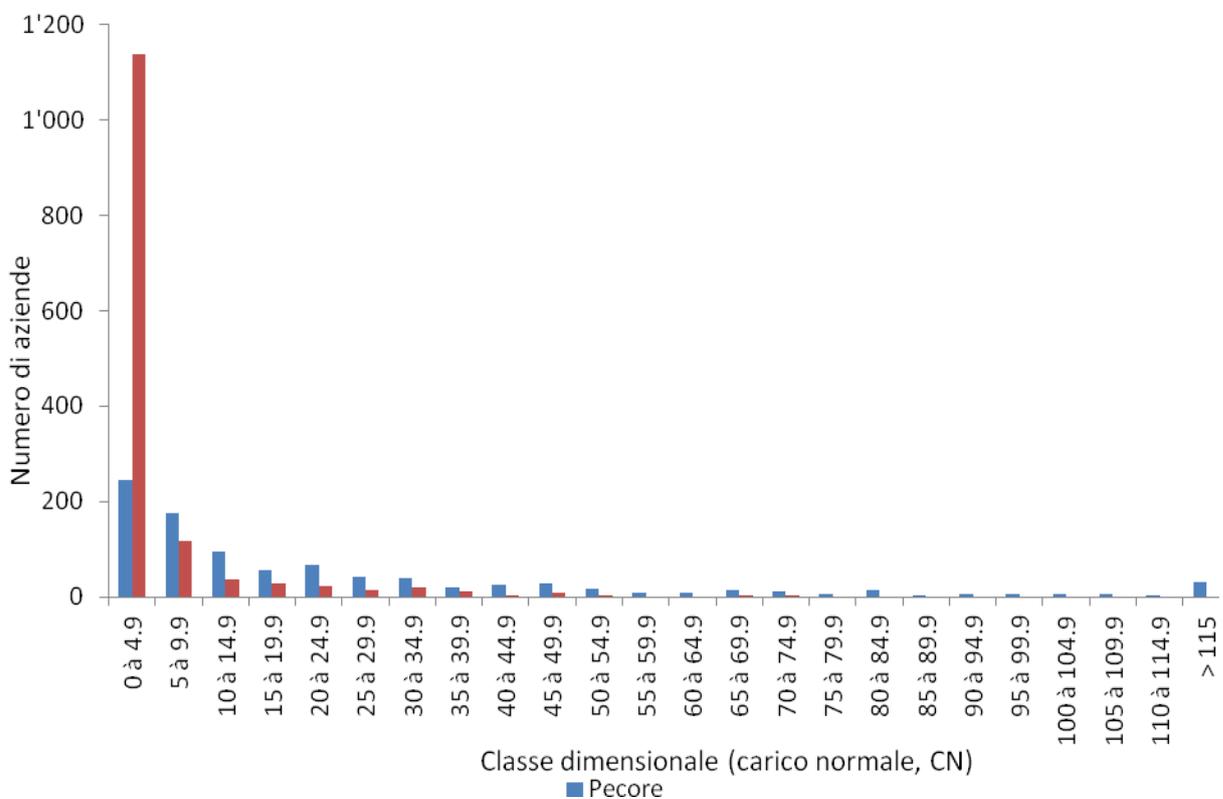


Fig. 13: numero di aziende d'estivazione attive nel 2012 con pecore e capre, ripartite in base alla classe dimensionale (carico normale). Fonte: UFAG.

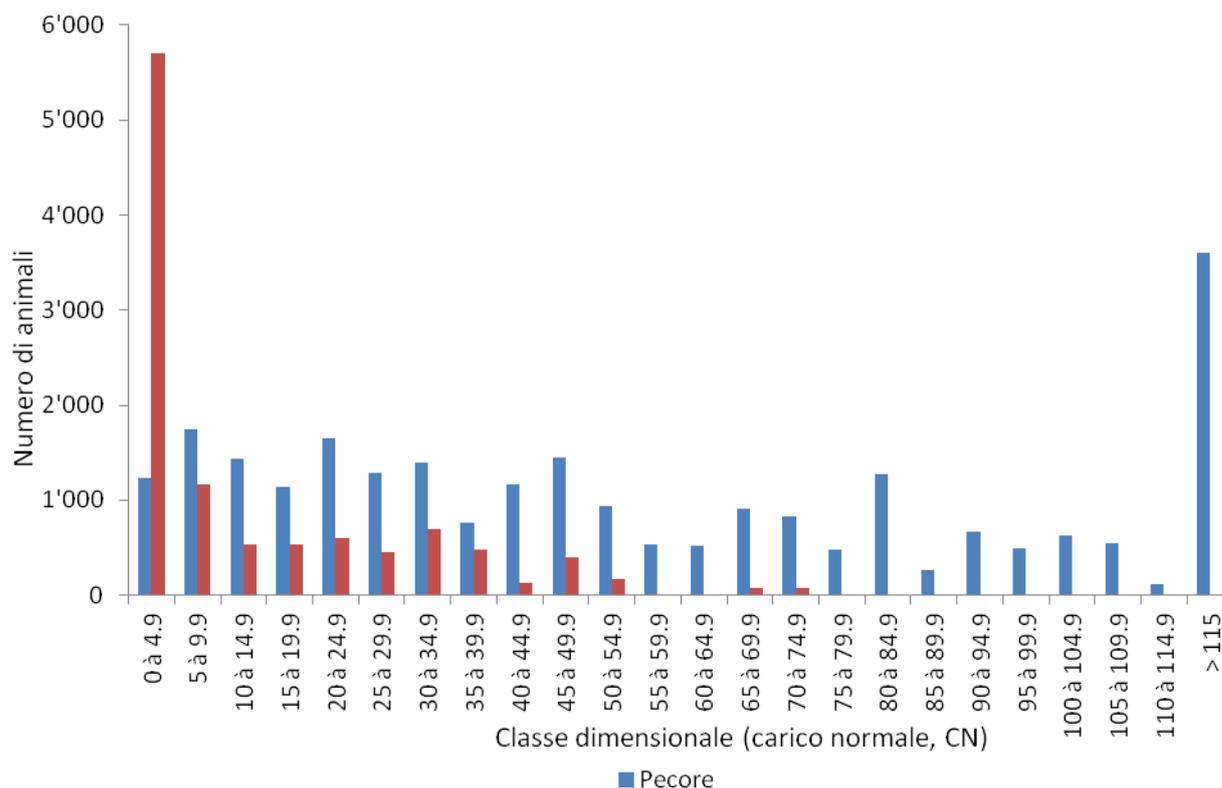


Fig. 14: numero di pecore e capre stimate nel 2012, ripartite in base alla classe dimensionale (carico normale). Fonte: UFAG.

Tab. 4: numero di apiari nel Canton Ticino e nel Cantone dei Grigioni, più precisamente in Bassa e Alta Engadina, nella regione dell'Albula e di Surses, nelle Valli Poschiavo, Bregaglia e Mesolcina e nella regione del Reno posteriore, che potrebbero essere danneggiati a causa della presenza di orsi bruni (stato: 2013). Fonte: Commissario cantonale degli apiari del Cantone dei Grigioni e Società Ticinese di Apicoltura.

Cantone	Numero apiari
Ticino	440
Grigioni	1400
Regioni con possibile presenza di orsi bruni (GR)	433
Bassa Engadina	101
Alta Engadina	39
Regione dell'Albula e di Surses	84
Val Poschiavo	85
Val Bregaglia	29
Val Mesolcina	55
Regione del Reno posteriore	40

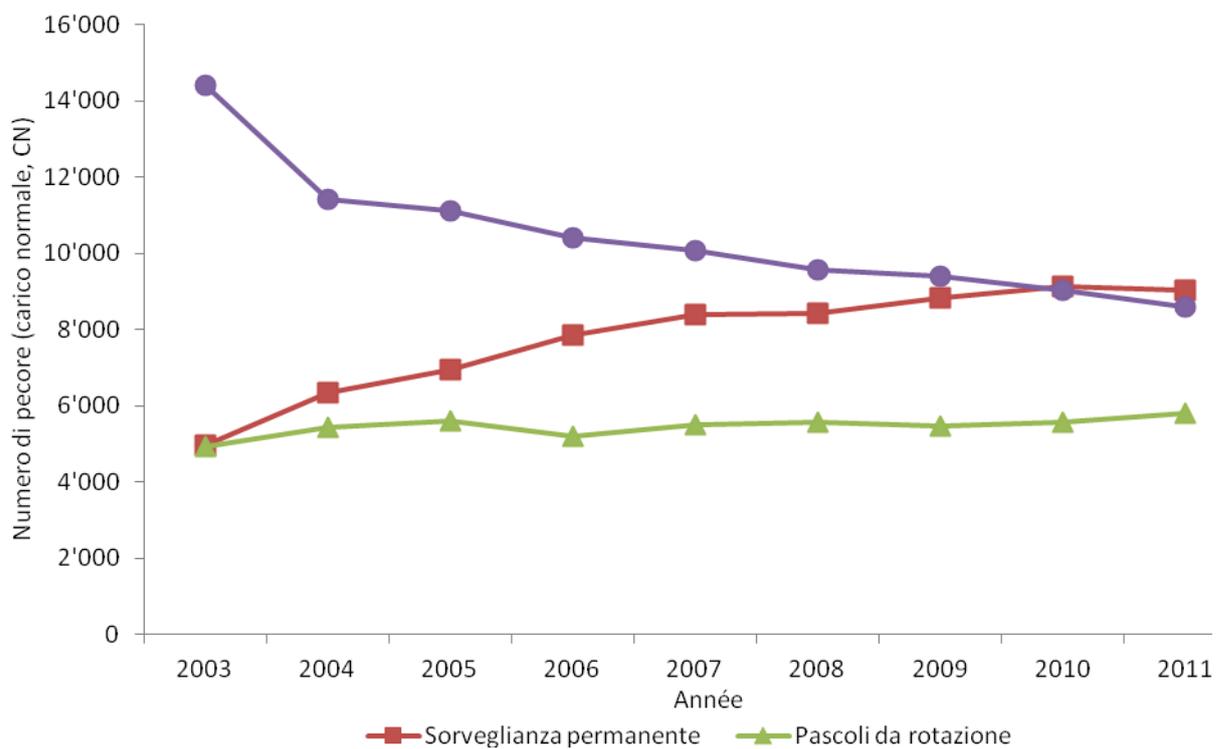


Fig. 15: numero di pecore estivate in Svizzera (carico normale) tra il 2003 e il 2011, riportate in base al sistema di pascolo (sorveglianza permanente, pascoli da rotazione, altri pascoli). Fonte: AGRIDEA.

11 Bibliografia

- Angst C., Hagen S., Breitenmoser U. 2002. Übergriffe von Luchsen auf Kleinvieh und Gehegetiere in der Schweiz. Teil II: Massnahmen zum Schutz von Nutztieren. Rapporto KORA n. 10.
- Angst C., Olsson P., Breitenmoser U. 2000. Übergriffe von Luchsen auf Kleinvieh und Gehegetiere in der Schweiz. Teil I: Entwicklung und Verteilung der Schäden. Rapporto KORA n. 5d.
- Baumgartner H., Gloor S., Weber J.-M., Dettling P. A. 2011. Der Wolf. Ein Raubtier in unserer Nähe. Haupt Verlag, Berna.
- Bittner D., Amstutz U., Lötscher C., Schnidrig R. 2009. Der Bär. Zwischen Wildnis und Kulturlandschaft, Stämpfli Verlag, Svizzera.
- Breitenmoser U., Breitenmoser-Würsten C. 2008. Der Luchs. Ein Grossraubtier in der Kulturlandschaft, Salm-Verlag, Wohlen/Berna.
- Burri A., Kläy E.-M., Landry J.-M., Maddalena T., Oggier P., Solari C., Torriani D., Weber J.-M.. 2004. Rapport final - Projet Loup Suisse – Prévention. Rapporto KORA n. 25.
- Bütler M., Praxis und Möglichkeiten der Revision des schweizerischen Jagdrechts (unter besonderer Berücksichtigung des Wildschadenbegriffs), perizia giuridica per l'UFAM del 15 maggio 2008.
- Bütler M., Rechtsfragen zu Herdenschutzhunden, perizia giuridica per l'UFAM del 20 giugno 2011.
- Capt S., Nigg H., Lüps P., Fivaz F. 2005. Relikt oder geordneter Rückzug ins Réduit – Fakten zur Ausrottungsgeschichte des Braunbären *Ursus arctos* in der Schweiz. Rapporto KORA n. 24.
- Dalmasso S., Vesco U., Orlando L., Tropini A., Passalacqua C. 2012. An Integrated Program to Prevent, Mitigate and Compensate Wolf (*Canis lupus*) Damage in the Piedmont Region (Northern Italy). *Hystrix, The Italian Journal of Mammalogy*, vol. 23, pp. 54-63. <http://www.italian-journal-of-mammalogy.it/article/view/4560/pdf>
- Garde L. 2012. Techniques Pastorales. Protection des troupeaux contre la prédation. Cerpam.
- Groff C., Bragalanti N., Rizzoli R., Zanghellini P. 2013. Bear Report 2013. Forestry and Wildlife Department of the Autonomous Province of Trento.
- KORA. 1999. Dokumentation Bär. Disponibile all'indirizzo www.kora.ch.
- KORA. 2004. Dokumentation Luchs. Disponibile all'indirizzo www.kora.ch.
- KORA. 2005. Dokumentation Wolf. Disponibile all'indirizzo www.kora.ch.
- Krofel M., Černe R. e Jerina Klemen. 2011. Effectiveness of Wolf (*Canis lupus*) Culling as a Measure to Reduce Livestock Depredations. *Zbornik gozdarstva in lesarstva*, 95, pp. 11-22.
- Landry J.-M. 1999. Der Einsatz von Herdenschutzhunden in den Schweizer Alpen: erste Erfahrungen. Rapporto KORA n. 2.
- Linnell J., Salvatori V., Boitani L. 2007. Leitlinien für Managementpläne für Grossraubtiere auf Populationsebene in Europa. Rapporto del Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) elaborato per la Commissione Europea. Disponibile all'indirizzo http://www.kora.ch/fileadmin/file_sharing/5_Bibliothek/54_Konzepte_Konventionen/544_Guidelines/Leitlinien_fuer_das_Populationsmanagement_fuer_Grossraubtiere.pdf.
- Messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola negli anni 2014-2017. Disponibile all'indirizzo <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00044/01178/01591/index.html?lang=it>
- Mettler D., Ineichen P. 2013. Herdenschutz mit Lamas: Wunschdenken oder Erfolgsrezept? *Kleinwiederkäuer*, vol. 5.
- Rempfler T., Bächtiger M., Graf R. F., Robin K. 2011. Prevenzione Orso – Gestione delle fonti alimentari di origine antropica nelle regioni di presenza dell'orso. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Servizio di gestione della fauna selvatica e del paesaggio (WILMA). Wädenswil.
- Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG). 2012. Rapporto agricolo 2013. Berna. Disponibile all'indirizzo <http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00498/index.html?lang=it>
- Weber P. 2003. Evaluation der Schafsömmernung im Hinblick auf die Rückkehr des Wolfs. Rapporto KORA n. 17.

Werder C. 2012. Abgänge / Verluste von Schafen während der Sömmerung. Büro Alpe, Lätti. Disponibile all'indirizzo <http://www.alpfutur.ch/publikationen.php?l=1#tp24>

Willisch C., Meyer F., Pfister U. 2013. Effizienz von Herdenschutzhunden zum Schutz gesömmerter Schafe vor Wolfsangriffen in den nordwestlichen Voralpen 2009-2012. FaunAlpin GmbH, Berna.

Zajec P., Zimmermann F., Roth H. U., Breitenmoser U. 2005. Die Rückkehr des Bären in die Schweiz – Potentielle Verbreitung, Einwanderungsrouten und mögliche Konflikte. Rapporto KORA n. 28. Disponibile all'indirizzo http://www.kora.ch/fileadmin/file_sharing/5_Bibliothek/52_KORA_Publikationen/520_KORA_Berichte/KORA_28_D_Braunbaer_CH.pdf