

LEGGE 281/91

Correzione o cancellazione?¹

Claudio Maria Rossi

Gruppo di lavoro Randagismo, Controllo popolazioni animali e Gestione degli animali problematici

In un convegno di Medici Veterinari, prima di rispondere alla domanda del titolo e per poter proporre una risposta coerente senza perdere di vista la giusta collocazione della legge nel contesto delle altre norme che regolamentano la vita degli animali d'affezione nella nostra società, è necessario introdurre una premessa fondamentale.

Mi tornerà anche utile fare tesoro della mia esperienza locale di oltre un ventennio di lavoro presso il Canile Sanitario di Milano, analizzando alcuni dati che ritengo significativi, per provare poi ad estendere la riflessione alla realtà globale italiana, così diversificata nelle varie Regioni e in molti casi addirittura all'interno delle medesime.

Dopo tali analisi e riflessioni, proverò in ultimo a proporre la mia risposta alla domanda iniziale.

Una metafora

Chi non conosce la coppia di cani più romantica del cinema di animazione di tutti i tempi? Lei, la tenera e bellissima Lilly e lui, Biagio, lo scanzonato vagabondo? Ma in realtà, chi si nasconde dietro al simpatico vagabondo, randagio errante nelle campagne e tra le case, guidato solo dai suoi istinti, inseguendo odori e sensazioni?

La rabbia! Dietro a ogni cane incontrollato potrebbe nascondersi il pericolo che questa antica malattia si ridiffonda nel nostro Paese. Esagerazione? Secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), la malattia è saldamente diffusa in quasi tutto il pianeta, con numerosi varianti locali. In Europa, sono pochi i Paesi indenni, tra cui l'Italia, mentre in particolare verso Est, la sua diffusione tra domestici e selvatici è preoccupante. Nel 2007 i casi diagnosticati ufficialmente nei domestici in Europa sono stati 4.329, 5.199 tra i selvatici, 26 chiroterteri e 9 uomini. A fine aprile 2008 l'Istituto Pasteur ha confermato un caso di rabbia nel cane Luga, importato illegalmente² dal Gambia, via Belgio, nel sud della Francia. Numerose persone sono tuttora sottoposte alle misure di profilassi

e il gatto di casa, diciottenne, è stato soppresso.

Ma tra settembre 2007 e febbraio 2008 altri 4 cani sono stati protagonisti in Francia di episodi analoghi. Dal Marocco, dove venivano lasciati liberi di muoversi per le strade, passando per l'Algeria, la Spagna e il Portogallo³, Gamin e Babouche sono arrivati al seguito dei loro proprietari nel sud della Francia, anche in questo caso illegalmente perché privi del previsto controllo sierologico. Qui, Gamin, già malata in modo evidente, viene soppressa senza sospetto d'infezione, dopo aver contagiato Youpi, che a sua volta, prima di essere soppressa, contagia Cracotte. Nel frattempo i 3 cani superstiti viaggiano in lungo e in largo per tutto il Paese, con anche una puntata in Belgio, usando mezzi pubblici e frequentando persone e altri animali. Una ragazzina di 13 anni viene morsa pochi giorni prima della soppressione di Cracotte, seguita finalmente dalla diagnosi dell'Istituto Pasteur. In seguito a questi eventi, la Francia ha perso la qualifica di Paese indenne per almeno 2 anni⁴. Il 25 aprile u.s. anche il Regno Unito denuncia un caso importato dallo Sri Lanka in un centro di quarantena. Chi, fra noi veterinari di non primo pelo, ha avuto l'esperienza di avere la rabbia nel proprio territorio (io a Milano nel 1989) conosce in quali estreme difficoltà ci si trovi a dover agire improvvisamente. Nel mio episodio, relativo a una cagna proveniente dalla Costa d'Avorio e plurivaccinata con ceppi europei, vi era anche un sospetto di contagio da parte della stessa fra i gatti di una colonia, fortunatamente non confermato dall'analisi di tutti i gatti rinvenuti morti sul suolo cittadino nei sei mesi successivi e dalla non comparsa dell'infezione. In caso contrario, provate solo per un istante a immaginare le misure che sareste stati costretti ad adottare. E di questo mi preoccupa, quando penso alle esperienze, per altri versi anche interessanti, che stiamo facendo in alcune parti d'Italia con i cani riammessi liberi sul territorio. Corriamo il rischio, con la libertà di movimento permessa dalla globalizzazione e con la caduta dei muri e l'apertura delle frontiere, di veder comparire casi in qualunque nostra località. Potremmo anche invertire lo storico percorso: rabbia silvestre - cane - rabbia urbana, portando, tramite i cani liberi, dalla città ai selvatici l'infezione. La vaccinazione, possibile protezione, nei casi

¹ Relazione presentata nel convegno *Un LEA interspecie*, Roma, 12-13 giugno 2008.

² Vaccinato contro la rabbia, ma senza controllo sierologico.

³ In Portogallo, gli occupanti di un veicolo che hanno avuto contatti con uno dei cani già malato, non sono mai stati rintracciati.

⁴ Tutti i dettagli sugli episodi sono presenti nella circolare del Ministero dell'Agricoltura e della Pesca Francese, *Note de service DGAL/SDSPA/N2008-8104 del 30-04-2004* rintracciabile sul sito dello stesso.

citati sarebbe stata inutile, in quanto il virus apparteneva a genotipi africani non presenti negli usuali vaccini europei.

L'OMS denuncia che la malattia è particolarmente diffusa in Asia e in Africa, con vittime, per il 30-50%, i bambini con meno di 15 anni e che il principale vettore continua ad essere il cane. Definisce la rabbia per questi Paesi "problema inaffrontabile" per l'alto costo del vaccino, la sua difficoltà di conservazione e la carenza di strutture sanitarie. Inoltre ritiene che i dati siano sottostimati, in quanto molte vittime decedono in casa senza diagnosi e i bambini sono portati più facilmente degli adulti presso gli ambulatori.

Agire localmente

Per quanto fin qui premesso, ne consegue che un veterinario deve avere la normativa della profilassi della rabbia come primo riferimento per la lotta al randagismo (e naturalmente di tutte le altre malattie infettive e diffuse: si pensi solo ai risvolti di Sanità pubblica legati alla Leishmaniosi nei cani vaganti). La legge 281/91, fatta salva la finalità sanitaria⁵, estende poi l'intervento pubblico alla tutela degli animali d'affezione. Una sua modifica non può non tener conto di questi aspetti sanitari e della insostituibile esperienza che i veterinari hanno accumulato negli ultimi 17 anni, durante i quali si è avvertito solo l'assordante silenzio della categoria, sopraffatta dal "fare" ciò che altri avevano imposto senza consultarci: è ormai tempo che siano i veterinari a proporre le modifiche, basate sui 2 capisaldi della prevenzione, l'educazione e il controllo demografico.

L'esperienza è quella che ognuno di noi ha maturato giornalmente sul territorio, affrontando concretamente i problemi, ripartendo dagli errori e costruendo sui successi, al di là degli ideologismi e delle teorizzazioni. Oggi siamo tutti molto più esperti e possiamo proporre progetti per soluzioni concrete.

La mia esperienza personale è quella di una grande città, intensamente urbanizzata e priva di rilevanti spazi rurali. Qui, il vero cane randagio, quello che nasce e vive per strada, non esiste. Esistono solo cani di proprietà che si smarriscono o che vagano perché non vengono controllati. In 22 anni ne sono entrati 18.500 in canile, con una media annuale di circa 840, relativamente costante nel tempo. Anche la media dei cani resi, circa 270 all'anno, è rimasta pressoché la medesima, benché sin dal 1987 la legge regionale della Lombardia imponga l'iscrizione in anagrafe. Quella legge, nonostante avessimo espresso prima della sua approvazione la nostra contrarietà e suggerito, senza successo, già allora l'uso del microchip, assegnava la titolarità dell'anagrafe ai Comuni. Essendo così differenti l'uno dall'altro e con competenze di ogni tipo, era facilmente prevedibile che non ci sarebbe stata da parte loro l'attenzione, che invece ci sarebbe potuta essere da parte di una struttura veterinaria delle ASL. Ancora oggi, dopo che dal 2004 è stato introdotto il microchip e l'anagrafe è stata assegnata alle ASL,

scontiamo lo scarso successo avuto dall'obbligo dell'identificazione. Dei 270 cani che restituiamo ai proprietari, meno del 20% è identificato.

La mia esperienza è passata naturalmente anche attraverso tutta una serie di altre attività, spesso intraprese prima ancora che la normativa lo prevedesse. Siamo così intervenuti sui gatti di colonia, sterilizzandone più di 25.000, messo a punto protocolli per la sterilizzazione dei cani in canile e dei cuccioli prepuberi, avevamo già ridotto negli anni '80 le eutanasi ai casi di necessità, poi previsti dalla 281. Avevamo anche lavorato con i microchip e con l'informatizzazione dell'anagrafe, quando ancora i P.C. avevano una memoria meno capace di quella della più piccola delle attuali "chiavette". Insomma, come si dice, "abbiamo dato l'anima"! Ma i ricoveri continuano ad essere gli stessi 800 del 1985.

L'analisi di questi dati, che ci induce a ritenere che per Milano sia strutturale doversi occupare annualmente di circa 800 cani smarriti, permette anche di ben sapere cosa è necessario progettare per migliorare la situazione e cioè che sia indispensabile investire sulla responsabilità, compresa quella del controllo demografico, per vedere diminuire questo numero e aumentare quello dei cani resi al proprietario, in quanto identificati. Ciò non significa naturalmente che il problema sia risolto, perché il tempo necessario per avere dei ritorni da interventi educativi è lungo e le risorse dedicate sono estremamente scarse.

Pensare globalmente

Se proviamo ad estendere a livello nazionale la nostra analisi sullo stesso periodo, ci dobbiamo accontentare delle stime del "censimento" di M. Boitani e M. Laura Fabbri del 1981, che riferivano di circa 500.000 cani randagi all'anno, di cui 300.000 catturati e di quelle che ancora oggi le più svariate fonti suggeriscono, di ancora 500.000 cani randagi all'anno, di cui 300.000 catturati. Sì, stime, perché di dati credibili non ve ne sono a disposizione. Infatti, se proviamo a riflettere sull'unica tabella ufficiale pubblicata sul sito del Ministero della Salute e derivante dalle comunicazioni delle Regioni, ci rendiamo conto che qualcosa non torna. In primo luogo, mi chiedo sulla base di quale strumento di stima una Regione possa fornire il numero "presunto" dei cani randagi: viene così riportato che in Italia ci sono "presumibilmente" 461.068 "presunti" randagi. Ho anche provato ad aggiungere alla tabella una colonna con la popolazione e una con la superficie di ogni Regione, in modo da ricavare, dal numero dei "cani di proprietà" (saranno quelli iscritti in anagrafe, o anche questi sono stimati?), il rapporto abitanti per cane e la densità di abitanti per chilometro quadrato, dato utile questo per raffrontare situazioni simili di Regioni diverse. Risulta così che in Umbria ci sia un cane ogni 3 abitanti e francamente, benché sia la terra di San Francesco, quella Regione sarebbe troppo simile a un enorme canile per crederci. Di contro, in Lombardia ci

⁵ Confermata anche dalla sentenza della Corte Costituzionale 123 del 16-25 marzo 1992: «Deve ritenersi che la legge de qua ricada, [...] *omissis* [...] nella materia della sanità, ivi compresa l'assistenza e la polizia veterinaria: pur, infatti, in presenza delle finalità generali indicate nell'art. 1, le quali [...] *omissis* [...] mirano a elevare il livello di civiltà della nostra società, non può negarsi che il contenuto oggettivo dei successivi articoli debba essere ricondotto [...] *omissis* [...] alla materia sanitaria *lato sensu intesa*». Ciò trova ulteriore conferma nelle considerazioni che lo stesso art. 1 indica la tutela della salute pubblica e dell'ambiente come uno dei due fini essenziali della legge, che varie disposizioni attribuiscono compiti alle unità sanitarie locali e che il fondo di attuazione della legge (art. 8) è istituito presso il Ministero della sanità.



sarebbe solo un cane ogni 23 abitanti, dato che peraltro spiegherebbe finalmente, la ragione della scarsità di lavoro di cui si lamentano i colleghi liberi professionisti lombardi.

Ancora, ho provato a confrontare 2 Regioni che hanno una densità di abitanti per km² simile, Lombardia e Campania (circa 400), calcolando il numero di cani ricoverati per canile, sia sanitario sia rifugio: orbene, a quasi parità di numero di strutture (107), in quelle lombarde ci sono solo 25 cani per canile, hotel a 6 stelle, e in Campania 781, cioè veri campi di concentramento.

Poiché sulla base di questi dati non si va lontano e ricordandoci che di quest'aspetto una legge di revisione dovrà tener conto⁶, non disponendo di strumenti matematici di analisi, voglio allora cercare di affrontare il problema da un altro punto di vista, cercando cioè le possibili cause del fenomeno: perché un umano decide di vivere con un cane, ovvero quali potrebbero essere le motivazioni per cui un umano potrebbe interrompere il suo rapporto con un cane, abbandonandolo.

Un cane, perché?

Volendo semplificare, le motivazioni per cui un umano decide di possedere un cane, possono essere due: affettive o per utilità.

Se la scelta è legata a motivi affettivi, con ciò intendendo il desiderio responsabile di instaurare un rapporto bilaterale di sincero affetto, difficilmente l'umano coinvolto potrà consciamente interrompere questo rapporto in modo irresponsabile, ad esempio con un abbandono. In caso di problemi, cercherà una soluzione che comunque in qualche modo non ferisca profondamente l'oggetto del suo affetto e non scarichi sulla collettività il proprio disagio.

La scelta per utilità è quella che invece l'umano compie per destinare l'animale a un uso particolare:

- lavoro, ad esempio guardia o difesa, conduzione del gregge, uso sociale in protezione civile o guida di non vedenti, uso medico per le terapie assistite ecc.;
- sport, come caccia, slitta, corse ecc.;
- bene oggetto, cioè per soddisfare mode, *status symbol* o per superare frustrazioni ecc.;

Se il detentore ha scelto responsabilmente di vivere con un cane a lui utile, cercherà comunque di risolvere in modo appropriato la perdita della motivazione d'uso o l'insorgere di eventuali problemi e quindi difficilmente lo abbandonerà. Se, invece, il rapporto è solo di tipo utilitaristico e il peso della responsabilità non è avvertito, allora per il proprietario sarà possibile riconoscere, ad esempio, dei validi motivi per chiedere la soppressione dell'animale, oppure per cederlo al primo che passa o lasciarlo vagare incontrollato, sperando di non vederlo tornare e fingendo di credere che sia perché ha trovato di meglio, o infine per abbandonarlo. Naturalmente saprà anche autoassolversi, attività tipica dell'immaturo irresponsabile e così sarà pronto per riprendersi un altro cane, destinato probabilmente

alla medesima fine. Quest'ultimo tipo di proprietario in realtà è il nostro nemico, refrattario a qualsiasi messaggio di responsabilità, che nessuna pubblicità potrà mai toccare e profondamente convinto, nella sua egoistica egocentricità, che tutto gli sia dovuto e concesso. E sono questi, più o meno 300.000 a seconda delle stime, che ogni anno "mollano" il proprio cane e che è inutile ostinarci a convincere di diventare buoni tutori e non possessori di oggetti usa e getta.

Una legge di mercato

Quindi il problema è di mercato: produciamo, cioè offriamo, un numero di cani di molto superiore a quello che il mercato, cioè la domanda generata dai buoni tutori, può assorbire. Ne risulta che una parte viene spensieratamente detenuta dagli irresponsabili e abbandonata senza rimpianti, ed è quella che troviamo nelle strade e nei canili.

Possiamo rassegnarci alla presenza di questa eccedenza, distruggendola man mano che la ricoveriamo. È una delle possibilità che il mercato suggerisce: abbiamo già assistito alla distruzione dei pomodori o al travaso del latte nelle fogne, così come abbiamo visto per più di un secolo uccidere i cani nei canili dopo 3 giorni⁷.

La seconda soluzione che il mercato ci insegna è quella dello stoccaggio, in attesa che i tempi migliorino e compaia qualche buon acquirente. Lo abbiamo visto un tempo con gli immensi parcheggi delle industrie automobilistiche ricolmi di auto e lo stiamo vivendo con i rifugi, ormai troppo affollati di animali in attesa di chissà quale illusorio destino migliore.

La terza soluzione che il mercato ci offre, quella più moderna, è la produzione *just in time*: si produce solo quello che il mercato richiede. Nel nostro caso, solo i cani che i buoni tutori possono assorbire e che oggi corrispondono grossomodo al numero necessario per il ricambio annuale di quelli che decedono. Questo significa che, pur constatando un incremento del numero delle persone responsabili, dobbiamo tendere ancora per molto tempo all'obiettivo della crescita zero.

Che fare oggi?

La società italiana quindi oggi soffre, nel suo modo di produrre cani, di un problema strutturale: troppi proprietari non tengono in considerazione la qualità della domanda. Producono prima ancora di sapere se e da chi i cuccioli verranno adottati. Spesso, lasciando i cani incontrollati, sono persino inconsapevoli di essere dei produttori, fino al momento in cui l'evidenza diviene certezza. L'alto numero di cani offerti rende difficile cederli "bene" ed estremamente facile e conveniente il possesso da parte di chiunque.

Per modificare il modo di produrre cani, bisogna agire sulla responsabilità dei produttori, creando la consapevolezza che il

⁶ Inserimento nel Programma Statistico Nazionale e nei censimenti da questo previsti (il prossimo nel 2011), di rilevazioni statistiche di interesse pubblico sulla presenza e qualità dei *pet* detenuti nelle famiglie italiane.

⁷ Leggi sanitarie e Regolamento Polizia Veterinaria; nel resto del mondo ancora così accade!

controllo della riproduzione dei nostri animali è un dovere etico, intimamente connesso con il concetto di adozione responsabile.

E non è solo il bravo tutore a dover essere responsabile di questa scelta, ma anche tutti gli operatori del settore, con in prima linea il veterinario di fiducia. Il professionista, tenendo presente il problema globale di questa fase di sovrapproduzione, prima di consigliare o assecondare nuove cucciolate dovrebbe contribuire a creare un consenso informato sulla opportunità del controllo delle nascite.

Andrebbe anche implementata una regolamentazione del commercio degli animali, concepita in modo tale da poter garantire la tracciabilità dei singoli soggetti fin dal momento della produzione e da responsabilizzare l'acquirente, anche per permettere una rapida restituzione in caso di smarrimento.

Per superare i lunghi tempi necessari per la creazione di una nuova coscienza e per ottenere cambiamenti strutturali, oggi è più che mai utile favorire con incentivi economici, opportunamente studiati, chi decide di identificare il proprio animale e di non produrre più cani. Poiché, oltre ai lunghi tempi richiesti dal processo di cambiamento culturale, rimarrebbe comunque irrisolto anche il problema dei proprietari non responsabili, bisogna trovare strumenti disincentivanti la produzione, come ad esempio la reintroduzione della tassa di possesso⁸ e l'esonero dal suo pagamento nel caso che l'animale sia sterilizzato e identificato e l'obbligo della iscrizione in anagrafe dei cuccioli entro i 30 giorni dalla nascita e comunque prima di qualsiasi cambio di proprietà. Nella fase di raggiungimento dell'obiettivo "crescita zero", si dovranno anche trovare modalità di gestione della popolazione randagia attualmente esistente in numerose Regioni Italiane. L'attenta progettazione locale di soluzioni temporanee, quali i cani liberi sotto controllo pubblico, che affrontino anche i risvolti legali e le responsabilità conseguenti, rientrerebbe fra le iniziative tampone, destinate ad auto-esaurirsi nel tempo per l'arresto dell'alimentazione endogena, in quanto gli animali devono essere sterilizzati, ed esogena, in quanto nel frattempo deve crescere la coscienza etica della responsabilità del controllo demografico e del non abbandono.

Quindi bisogna investire

Per convincere la società a investire, bisogna imparare a documentare i costi di gestione della situazione attuale e quelli nel tempo, derivanti dal mancato investimento. Bisogna anche essere in grado di prevedere l'entità dell'investimento necessario e i vantaggi economici negli anni, cioè la sua redditività.

Nell'impossibilità di ottenere un bilancio analitico dei costi attuali del randagismo, in quanto nessuno ne ha previsto la raccolta ragionata e l'elaborazione scientifica, anche in questo caso si può provare a proporre delle stime, che siano indicative dell'entità economica del fenomeno.

Ad esempio, la Regione Lombardia ricovera nei canili pubblici, cioè in quelli sanitari delle ASL e nei rifugi dei Comuni, circa 7.500

cani. Il costo annuale per il solo ricovero, cioè senza le spese per la cattura e per l'assistenza sanitaria, è superiore ai 1.000 euro per cane. Quindi la spesa, stimata per difetto, per la Regione ammonta ad almeno 7.500.000 euro, con una spesa annua procapite di 0,83 euro per abitante. Se si proietta il dato su tutta la popolazione italiana, si arriva a stimare, sempre per difetto, in circa 45.000.000 euro l'anno ciò che si spende solo per mantenere in vita i cani, tralasciando cioè qualsiasi commento sulla qualità del ricovero che riusciamo a garantire. In assenza di interventi strutturali atti a modificare in profondità la situazione, questa cifra è destinata ad aumentare annualmente, sia in considerazione dell'apporto annuale dei nuovi cani catturati, sia del progressivo invecchiamento della popolazione reclusa e quindi delle nuove esigenze sanitarie.

Il Dipartimento dell'Agricoltura⁹ della contea del New Hampshire negli Stati Uniti, nel 1994 ha avviato un piano quinquennale di sterilizzazioni gratuite (era previsto solo un ticket di 10 dollari) in favore di tutta la popolazione, che ha portato il tasso di eutanasie dei cani abbandonati da 9 a 2,4 per 1000 abitanti. Il tasso di eutanasie per abitante è indicativo dei costi sostenuti, in quanto negli USA gli animali vengono soppressi poco dopo la cattura. Secondo le statistiche degli anni precedenti, la municipalità avrebbe dovuto sostenere un costo di circa 3.000.000 dollari per catturare e sopprimere tutti gli animali nel quinquennio. L'investimento per la campagna di sterilizzazioni è stato di circa 1.000.000 dollari e lo studio riferisce che il risparmio per ogni dollaro investito è stato di 3,23 dollari.

In Italia è plausibile stimare¹⁰ una popolazione di circa 5.000.000 di cani e altrettanti di gatti di proprietà. Gli interventi veterinari di identificazione e sterilizzazione sono eseguiti una sola volta nella vita degli animali, la cui durata può essere collocata, per semplificare, mediamente intorno ai 10 anni. Quindi si può ipotizzare che, superato con uno sforzo straordinario il primo passaggio e cioè il raggiungimento dell'obiettivo "crescita zero", per mantenerlo costante negli anni sarà poi necessario agire su di una popolazione di circa 500.000 nuovi cani. Senza voler rinsaldare l'italica convinzione che gli americani siano più bravi, ma semplicemente tenendo in considerazione l'esperienza citata, la limitazione delle nascite potrebbe portare nel tempo risparmi fino a tre volte il valore dell'investimento.

Naturalmente, uno sforzo economico consistente deve passare attraverso una attenta progettazione. Per questo ritengo necessario arrivare a un Piano Nazionale Randagismo, allegato al Piano Sanitario Nazionale, che identifichi gli obiettivi da raggiungere e da adattare alle realtà locali, attraverso i corrispondenti Piani Regionali.

Legge 281: correzione o cancellazione?

In seguito a quanto fin qui detto, penso che ora mi sia possibile rispondere alla domanda iniziale.

⁸ Ritengo eticamente corretto che siano i possessori di cani e non la fiscalità generale, a contribuire, con una tassa vincolata, agli obiettivi di una legge di tutela degli animali d'affezione.

⁹ *Animal Control Management*. USUS 2001 e SPAY/USA - da Problema randagismo: metodi pratici ed efficaci per affrontarlo. Fondazione Mondo Animale. Castel Volturno CE Italia.

¹⁰ L'industria dei prodotti per pet stima che il 10% degli italiani detiene una specie animale.



La legge 281 è stata una vera rivoluzione culturale: nessun altro stato al mondo ha “osato” tanto.

Porre la tutela degli animali d'affezione come finalità dello Stato e affermare il diritto alla vita, e anche alla eutanasia in presenza di certe circostanze, è stato sicuramente un salto di qualità nell'etica degli italiani. Così pure, aver inserito il principio che la lotta al randagismo è basata sulla prevenzione del fenomeno, e quindi l'educazione e il controllo demografico come capisaldi degli interventi, ha indicato la strada da seguire per affrontare alla radice il problema. Ancora, fondamentali le disposizioni sulla tutela dei gatti, sull'anagrafe, sulla distinzione delle competenze e sulla creazione della nuova struttura canile rifugio.

Dal punto di vista politico, invece, è stata fortemente demagogica, in quanto non ha previsto un finanziamento adeguato agli alti obiettivi posti, e in presenza di risorse scarse, non ha previsto quantomeno la consequenzialità degli interventi: in primo luogo la prevenzione, con l'educazione alla responsabilità, compresa quella del controllo demografico con l'obiettivo della “crescita zero” e solo in un secondo momento il divieto di soppressione. Questo ha comportato la situazione che sta sotto gli occhi di tutti: risorse impiegate per mantenere rifugi pieni e situazione randagismo sostanzialmente immutata.

Ovviamente penso che nessuno oggi sostenga che si debba tornare alle soppressioni, ma è tempo che il legislatore metta mano nuovamente alla legge, per una seria integrazione e soprattutto al portafoglio. La scheda di appunti proposta nel riquadro 1, rappresenta il contributo che il gruppo di lavoro randagismo della Società Italiana

di Medicina Veterinaria Preventiva apre alla discussione nella categoria, allo scopo di offrire al legislatore gli spunti, derivati dalla esperienza di tutti, utili per una correzione e integrazione critica della legge.

Riquadro 1. Appunti per una revisione critica

CRITICITÀ

Mancato coordinamento nazionale, in particolare:

- Mancata valutazione epidemiologica di partenza e di percorso
- Mancata gradualizzazione degli interventi con identificazione delle priorità
- Mancata definizione di univoci modelli organizzativi essenziali
- Giudizio critico attuale carente nella disponibilità di indicatori di valutazione e di analisi di realtà diverse.
- Finanziamento inadeguato e complessivamente non erogato in una logica di piano recepita in tempi diversi e con differenze notevoli nelle diverse Regioni, con un panorama legislativo regionale diversificato, anche in aree contigue

RISULTATO

Il numero di cani custoditi in canile o diffusi sul territorio appare un problema economico, sanitario ed etico non più accettabile: una sorta di paradosso ideologico, considerati gli obiettivi del Legislatore.

ELEMENTI PER UNA REVISIONE: CORREZIONE E INTEGRAZIONE DELLA 281/91 IN BASE A CRITERI DI:

ETICITÀ

- L'eutanasia non deve essere una facile scorciatoia e deve essere un atto medico conforme a linee guida di buone pratiche veterinarie.
- La dignità soggettiva animale e il valore civile di una corretta convivenza uomo/animale sono al centro delle soluzioni proposte o adottate.

ECONOMICITÀ

- Perseguendo progetti con obiettivi coerenti con le risorse economiche disponibili.
- Impostando linee operative supportate da criteri condivisi di costo beneficio.
- Evitando incertezze di competenza che ingannano l'utente e aumentano i costi del sistema.

APPROPRIATEZZA

- Impostando la strategia di intervento su principi di evidenza scientifica e di efficacia.
- Raccolta e ritorno del dato epidemiologicamente utile.
- Abbandono delle stime approssimative di numerosità e qualità dei *pet* presenti nella società italiana a favore di quelle scientifiche, anche con la definizione, nel Programma Statistico Nazionale e nei censimenti da questo previsti, di rilevazioni statistiche di interesse pubblico e dei relativi obiettivi.

SINERGIA

- Coinvolgendo tutti i soggetti interessati e declinando per ciascuno il proprio ruolo:
 - il pubblico, sulla base del principio della sussidiarietà verticale, quale titolare delle funzioni attribuite dalla legislazione esclusiva e regolatore del sistema
 - la libera professione e il volontariato, sulla base del principio della sussidiarietà orizzontale, per attività da attribuire esplicitamente con la legislazione Regionale

concorrente.

OMOGENEIZZAZIONE

- Gestionale: definendo livelli minimi essenziali di organizzazione, basati sul principio di attribuzione della specifica responsabilità attuativa della legge e da applicare uniformemente nei vari scenari regionali (struttura dedicata ministeriale, regionale, ASL e comunale).
- Politica: predisponendo il piano sanitario nazionale triennale di applicazione della 281 e i relativi piani regionali.

FINANZIAMENTO

- Nazionale previsto dalla legge 281 e ulteriori derivanti da fondi progetto e da deduzioni fiscali (fiscaltà generale).
- Regionale con quote proprie a progetto e FSR.
- Tassa cani di scopo finalizzata e con esenzioni coerenti a obiettivi della 281.
- Compartecipazione utenti (spese sanitarie, prestazioni di cattura e custodia temporanee, proventi sanzioni).
- Sponsorizzazioni eticamente compatibili.

Obiettivo

Attualizzare la Legge 281, attraverso una serie organica di adeguamenti normativi, di indirizzo e di coordinamento attuativo nelle Regioni, con particolare riferimento a interventi prioritariamente preventivi e a costi commisurati ai risultati prefigurati.

Analisi attività

Le attività e le proposte relative, sono elencate secondo criteri di efficacia, con priorità agli interventi a maggiore ricaduta economica e a minore peso in termini di costo.

ANAGRAFE CANINA

Attività ad alta efficacia, potente ed economica, deve interessare tutta la popolazione (più del 70% per produrre effetti statisticamente significativi). Compito istituzionale del SSR per la prevalente finalità di profilassi della rabbia, gestito dalle ASL per la loro dimensione provinciale.

1. Efficienza ed omogeneizzazione: Anagrafi Canine Regionali comunicanti per i trasferimenti, collegate con la nazionale e integrazione con le europee. L'anagrafica umana deve essere unica (quella del sistema Tessera Sanitaria Nazionale).
2. Accessibilità e semplificazione amministrativa: medici veterinari ASL e libero professionisti accreditati, come sportelli anagrafe diffusi sul territorio e responsabilizzati su verifiche. Anagrafe anche come registro carico/scarico di tutte le strutture che detengono animali.
3. Regole: tutti gli animali, per accedere a strutture veterinarie ASL o private, pensioni e ricoveri, toelettature, gare, mostre, scuole addestramento, attività venatorie, aerei, navi trasporti pubblici ecc. devono essere identificati.
4. Iscrizione entro 30 giorni di vita e comunque prima di qualsiasi passaggio di proprietà.
5. Garanzia della privacy secondo le norme vigenti.
6. Servizio nazionale di ricerca (es. numero verde, sistema SMS ecc.).

EDUCAZIONE E DIVULGAZIONE SANITARIA

Educazione, con risultati duraturi nel medio/lungo termine e divulgazione, con risultati immediati di breve durata, ma da rinforzare ripetendo il messaggio.

1. Obiettivi declinati nel piano nazionale e recepiti nei regionali: es. responsabilità, identificazione, controllo riproduzione, comportamento e aggressività.
2. Finanziamenti dedicati.
3. Progetti presentati da erogatori, accreditati secondo il target: scuola, adulti, operatori pubblici, privati, volontariato.

CONTROLLO DELLA RIPRODUZIONE

Indubbi gli effetti favorevoli sul randagismo e sul benessere delle colonie feline. Per indurre cambiamenti deve interessare almeno il 70% di una popolazione.

1. In coerenza con gli obiettivi di piano, progettazione legata alla realtà locale, con particolare attenzione all'adeguatezza nei cani randagi da reimmettere nel territorio, come misura tampone in prospettiva dell'obiettivo "crescita zero".
2. Prevede la sinergia pubblico e privato.
3. Utilizzo congiunto degli strumenti disponibili (educazione alla riproduzione responsabile per i proprietari, sterilizzazione chirurgica o farmacologica).
4. Superamento dell'incertezza legislativa sulla durata dei diritti del proprietario (ora 60 giorni), disponendo che la sterilizzazione nei canili è eseguita per l'alta finalità dell'interesse pubblico del controllo del randagismo e dei comportamenti indesiderati, con decisione del responsabile sanitario, quale possessore nelle veci del nudo proprietario.

SERVIZIO ACCALAPPIACANI

Compito istituzionale del SSR per la finalità principale di profilassi della rabbia e per la dimensione prevalentemente provinciale delle ASL. In ogni caso si parla di attività sotto controllo veterinario.

1. Numero unico nazionale, che consenta l'immediata attivazione del sistema e l'uniformità nella casistica d'intervento.
2. Modelli organizzativi coerenti con il territorio. Ipotizzabile anche un sistema analogo al servizio 118, utilizzando il Volontariato strutturato e formato, sotto coordinamento del SSN.
3. Costi del servizio a carico dei Comuni per gli animali non identificati e dei proprietari per quelli identificati.

CANILE SANITARIO

Struttura sanitaria di base derivante dai canili municipali previsti a carico dei sindaci per la profilassi della rabbia e quindi da questi messi a disposizione delle ASL, con bacino a dimensione di distretto. Punto di prima accoglienza e breve degenza (in genere 10 giorni) dell'animale catturato o raccolto, con funzioni di:

1. Profilassi rabbia e valutazione sanitaria. Stabilizzazione urgenze ed eventuale intervento o inoltro a strutture di alta specializzazione. Prima valutazione comportamentale.
2. Altre profilassi, sulla base di evidenze epidemiologiche e non predeterminate dalla norma.
3. Ricerca del proprietario e restituzione.

4. Identificazione e promozione adozioni.

5. Eventuale punto di erogazione delle altre attività di competenza ASL.

CANILE RIFUGIO

È la nuova struttura di lunga degenza prevista dalla 281 da realizzare, nella quale i sindaci, titolari della funzione "protezionistica" (fino al 1979 attribuita all'ENPA), ricoverano i cani non più soppressi nei canili sanitari o quelli derivanti da casi assistenziali particolari. Il settore è ancora in espansione, richiede alti investimenti e subisce un consistente rischio di illegalità. Genera difficoltà operative, gestionali, persino progettuali e di localizzazione.

1. Gestione diretta del comune o in convenzione con privati o volontariato. Modello di convenzione tipo nazionale, per uniformare le modalità di gestione orientate al benessere e alle adozioni.
2. Costruzione o adeguamento delle strutture esistenti, attraverso forme di accreditamento regionale.
3. Indicazione del responsabile sanitario della struttura, anche in considerazione dell'epidemiologia emergente di alcune malattie infettive a carattere zoonosico (oggi in particolare la Leishmaniosi).

STERILIZZAZIONE GATTI LIBERI

Procedura attiva in tutto il Paese a "macchia di leopardo", soddisfa un bisogno crescente, ma sfugge alla valutazione di risultato, per l'assenza di dati e di indicatori. Consistente impatto economico e considerevole impegno dei Servizi.

1. Linee guida nazionali di buone pratiche, per declinare compiutamente i LEA corrispondenti e attivare indicatori significativi.
2. Estensione a tutti i gatti di proprietà dell'anagrafe felina già esistente per il passaporto europeo, per contrastare l'abbandono e la ricolonizzazione.
3. Sulla base di progetti specifici, attivazione della sinergia pubblico e privato.

MORSICATURE E GESTIONE PERICOLOSA DEL CANE

Adeguare lo strumento normativo vigente.

1. La rabbia, zoonosi sempre presente in Europa e a elevato impatto sanitario, economico e organizzativo in caso di reintroduzione in Italia, va combattuta attraverso l'adeguamento del sistema di sorveglianza e integrandolo con lo studio epidemiologico delle aggressioni di cani.
2. Definire in modo puntuale i termini e le strategie di controllo, sulla base del contributo scientifico della veterinaria.
3. Individuare un insieme di regole di comportamento ed eventualmente un percorso valutabile di rieducazione, adeguato a controllare i rischi per la collettività.
4. Azioni positive nel campo dell'allevamento e dell'addestramento.

ASSISTENZA SANITARIA

Bisogno ad oggi non riconosciuto, vista la mancanza di espliciti riferimenti normativi. È di difficile inserimento nel modello attuale di welfare, caratterizzato da disponibilità appena sufficienti ai bisogni collettivi. Ma se introdotto, è suscettibile di tradursi in notevole linea di spesa, in assenza di principi di appropriatezza condivisi, in un settore che riconosce una tumultuosa crescita di conoscenza e di tecnologia.

Il concetto di "mutua per cani e gatti" (ddl 1181/08 e ddl 255/08) necessita di una riflessione in premessa. Nella scelta responsabile di vivere con un animale, rientra anche la capacità di valutare le risorse concrete che si potranno offrire, come ad esempio il tempo a disposizione e le possibilità economiche di nutrirlo e curarlo.

Se tali risorse non sono disponibili, secondo il principio che non è obbligatorio vivere con un cane, è meglio responsabilmente rinunciare, anche se può essere doloroso.

Se poi, in seguito a una scelta responsabile, accade che per impreviste grandi patologie ci si trovi in concrete difficoltà, per garantire l'animale, può essere opportuno il ricorso a forme assicurative.

In tale ottica, lo Stato, per la finalità pubblica della tutela animale, potrebbe intervenire regolamentando il settore e anche prevedendo la deduzione fiscale del premio.

1. Deduzione fiscale per le polizze assicurative di assistenza sanitaria (regolamentate con apposita normativa), con prestazioni erogate da strutture accreditate e remunerate secondo gruppi diagnostici condivisi.
2. Eventuale ricorso a una forma assicurativa, da parte dei Comuni, per l'assistenza di base a favore di soggetti che per reddito non possono accedere alle polizze assicurative.
3. Ruolo di vigilanza del SSN ed eventuale regolatore del sistema.