



## ***Randagismo – analisi e soluzioni<sup>1</sup>***

*Aggiornamento del 5 settembre 2015*

### ***Sommario***

1. Premessa.....	2
1. Dati demografici e proiezioni.....	3
2. Punti deboli della legge quadro 281/91 .....	4
3. Principi per la soluzione del problema .....	6
4. Piano, costi e risparmi.....	7
5. Iniziative legislative passate e in corso .....	10
6. Conclusioni.....	12

***Allegato: 150214\_Tabelle\_(Popolazione e costi)\_Dati 2013 (file ‘Excel’)***

---

<sup>1</sup> V. file ‘excel’ allegato: *Randagismo\_Tabelle (Popolazione e costi)\_Dati 2009>2013*.

## **1. Premessa**

*Il presente documento, rivisto nel mese di febbraio 2015, è stato integrato nel mese di giugno 2015 con le osservazioni pervenuteci da numerose associazioni e persone che prestano la loro opera nelle strutture sanitarie e/o assistenziali relative. Benché possa essere considerato pressoché definitivo, potrà sempre essere rivisto ed aggiornato ove opportuno. Verrà inviato alle associazioni ed ai politici interessati al tema del randagismo, ai media, ed ai soggetti politici, affinché nelle sedi opportune possa giungere la voce dei cittadini sensibili a tale problematiche, e ne possano scaturire le opportune proposte legislative.*

*L'argomento riguarda cani e gatti vaganti, ma ci soffermeremo principalmente sui primi sia a causa dei problemi di sicurezza pubblica che essi comportano, sia in quanto la gestione delle colonie feline (gatti che vivono in libertà) è una problematica attualmente sufficientemente sotto controllo.*

*Uno degli argomenti più ricorrenti riportati dai quotidiani nel marzo 2009 riguardava appunto il randagismo (v. Corriere della Sera del 18 marzo 2009), a seguito di angoscienti 'incidenti' occorsi a cittadini italiani e stranieri nel Sud del nostro Paese a causa degli attacchi a persone isolate da parte di gruppi di cani vaganti. Il Governo di allora, dalle pagine del 'Corriere' e di altri fogli, si scagliava contro comuni 'inadempianti', rei di non aver provveduto al disposto della legge 281 del 1991, nonostante i 'generosi' stanziamenti a loro favore messi a disposizione dello Stato. I sindaci di tali Comuni venivano accusati di non aver provveduto a catturare e sterilizzare le masse di cani vaganti sul loro territorio, come prevedeva la suddetta legge. Loro era la colpa se un branco di cani affamati e inselvaticiti avevano aggredito e ucciso un bambino, e sfigurata una giovane turista.*

*Questo, veniva detto, 'nonostante' i **3 milioni** di euro (annui medi) messi a disposizione degli enti locali dal Governo (a livello nazionale) **negli ultimi 9 anni** (ossia dal 2001 al 2009) per catturare, sterilizzare e rinchiudere in 'nuovi' canili circa **460.000** cani vaganti sparsi sul territorio dello Stato (Stima del Ministero Sanità 2007). Ricordiamo che di tale cifra il 25% deve però, in base alla legge, essere destinato alle Regioni per i compiti loro spettanti (educazione scolastica, corsi per operatori, indennizzi) e il restante 75% ai Comuni, di cui il 60% prioritariamente per le sterilizzazioni degli animali vaganti, ed il rimanente per la costruzione e gestione dei rifugi e il mantenimento degli animali catturati e non rimessi (come i gatti) in libertà. La legge prevede inoltre che i Comuni possano ricevere dalle Regioni altre somme a titolo di "contributo" messe magnanimamente a disposizione da queste per i compiti loro spettanti. Da notare che il solo costo per mantenere nei canili i circa **145.000** cani allora ricoverati in tali strutture sarebbero stati necessari (ad un costo medio di **2 euro** per ospite) ben **105 milioni** di euro l'anno!*

*Dalle considerazioni sopra riportate non è quindi difficile rendersi conto che gli stanziamenti statali erano (e sono) una goccia nel mare, considerando che nel **2014** sono scesi alla incredibile cifra di **300 mila euro**, **dai 3 milioni** precedenti (v. allegato, Tab. 3). E quindi che le responsabilità anziché scendere (in linea gerarchica), più probabilmente salgono. Nessuno di quanti gridavano e gridano allo scandalo si è infatti assunto il compito di verificare se gli enti locali, in particolare i Comuni, potessero avere la possibilità ed il coraggio di destinare a tali compiti più risorse di quante ne mettessero a disposizione per i servizi sociali (altrettanto obbligatori) da erogare ai loro cittadini, e il tutto per non risolvere nulla a livello demografico!*

*Più recentemente, il sito Repubblica.it il 29 gennaio 2015 riprendeva l'argomento pubblicando a titolo di 'inchiesta' una serie di articoli, in gran parte della giornalista e scrittrice Margherita d'Amico, e evidenziando come il problema fosse tutt'altro che risolto, e la crescita incontrollata dei cani ricoverati nei rifugi offrì il fianco a speculazioni e malaffare, inclusa la tratta delle adozioni 'fittizie' destinate agli ad altri paesi europei dove non esiste in pratica alcuna possibilità di controllo data l'assenza di sistemi per il controllo degli animali d'affezione (alias*

*anagrafi per cani e gatti, ad esempio). Ad aggravare i sospetti sulla destinazione finale dei soggetti adottati occorre inoltre ricordare che solo in Italia esiste una legge (la 281/91, appunto) che vietava e vieta di destinare cani e gatti alla sperimentazione animale, benché oggi sia possibile su specifica autorizzazione ministeriale 'grazie' alla direttiva 2010/63 recepita nel nostro Paese nel 2013, ma solo per animali allevati al di fuori dall'Italia. Mafie locali, disattenzione degli enti pubblici, e tratta dei randagi forniscono pertanto un quadro desolante della situazione. Grazie a tale inchiesta è stato però possibile aggiornare i nostri dati relativamente al numero dei soggetti catturati e ricoverati nei canili sanitari e nei rifugi, ed alle adozioni sulla base dei dati statistici forniti dal Ministero della Salute provenienti da 17 regioni.*

## **1. Dati demografici e proiezioni**

*La stima dei cani vaganti (alias 'randagi' liberi) non è certamente facile, per cui nell'impostare le relative tabelle per le proiezioni demografiche a partire dal 2013 ci si è dovuti basare sui dati forniti Ministero della Salute e pubblicati sul Corriere della Sera il 18 marzo 2009, riferiti al 2007<sup>2</sup> (v. allegato, Tab. 1), pari a circa 460.000 individui. In mancanza di dettagli, si è inoltre ipotizzato che il 50% di essi fossero femmine, e che queste si riproducano al tasso di 1,6 individui l'anno (ossia 1,6 cuccioli l'anno sopravvissuti). Quest'ultima ipotesi è in realtà conservativa, considerando che nell'inchiesta pubblicata da Repubblica.it si accennava ad una media di 4 cuccioli l'anno per ogni femmina. Nonostante la cattura di circa 98.000 individui l'anno<sup>3</sup> (base 2013) ed un tasso di mortalità da noi stimato del 20% (5 anni di vita media), la proiezione da noi effettuata indica in continuo aumento il numero dei randagi liberi, che da circa 426.000 arriverebbero a 817.000 circa nel giro di 10 anni. Tale proiezione non comprende l'impatto sull'incremento demografico dei cani vaganti per effetto dei cani che vivono in famiglia, non essendo possibile stimarlo, ma è di per se sufficiente a dare un'idea della dimensione del problema.*

*Analogamente, sulla base dei dati pubblicati da Repubblica.it, la popolazione dei cani ospitati nei rifugi, nonostante l'assenza pressoché totale di riproduzione, le 25.000 adozioni l'anno, ed una mortalità da noi ipotizzata del 13% (8 anni di vita media) salirebbe - a causa dell'aumento della popolazione dei randagi - dagli attuali 91.800 individui (base 2013)<sup>4</sup> a 207.400 circa nell'arco di 10 anni (v. allegato, Tab. 2), con un aumento del costo di pura gestione (a 3 euro per ospite), escludendo sterilizzazioni e costruzione di nuovi canili, da circa 102 a circa 230 milioni di euro l'anno!*

*Risulta pertanto evidente come se non si interviene con misure drastiche per arrestare l'incremento naturale dei randagi a livello nazionale il loro numero continuerà ad aumentare, e così pure i costi di gestione dei canili (v. allegato, Tab. 4).*

*Partendo da un'ipotesi di intervento drastico - teso alla risoluzione pressoché completa del problema - che contempla il prelievo del 100% (teorico) delle femmine vaganti ed il loro ricovero in appositi canili rifugio nell'arco di due anni, si son quindi effettuate delle proiezioni (v. allegato Tab. 5 e 6) che dimostrano come in massimo 10 anni il numero dei cani vaganti, e di conseguenza di quelli ricoverati nei rifugi possa tendere a zero, e quindi possano tendere praticamente a zero anche i relativi costi per il loro mantenimento. Ogni altra soluzione che contempli periodi più lunghi per il prelievo delle femmine comporta il ritardo esponenziale dei tempi, con costi molto maggiori, dovendo necessariamente prelevare ogni anno il 60% in più delle femmine non catturate a causa del tasso (seppur conservativo) di riproduzione.*

<sup>2</sup> Cfr.: Corriere della Sera del 18 marzo 2009.

<sup>3</sup> Cfr.: Repubblica.it, 29 gennaio 2015 (dati riferiti al 2013 forniti da 17 Regioni).

<sup>4</sup> Cfr.: Repubblica.it del 29 gennaio 2015 (dati riferiti al 2013 forniti da 17 Regioni).

Tuttavia, per poter proporre un tale piano di interventi si rendere necessario rivedere la legge quadro 281/91, ovvero emanarne una nuova, al fine di eliminare le principali cause di inefficienza di tale norma.

## 2. Punti deboli della legge quadro 281/91

La legge quadro 281/91, emendata da ben due leggi finanziarie (2007 e 2008), in base all'art. 117 della Costituzione, per quanto concerne l'ordine pubblico e la sicurezza, nonché la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (intendendosi per tale "l'insieme di specie vegetali, e animali che hanno relazioni tra loro e con l'ambiente circostante"<sup>5</sup>) rientra nella potestà legislativa dello Stato, in via esclusiva, salvo deleghe alle Regioni. Pertanto, ogni eventuale modifica di tale legge è vincolante per le legislazione regionale.

In sintesi, stabilisce quanto segue (v. relativi articoli):

1. Lo Stato promuove e disciplina la tutela degli animali d'affezione .... Al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo e animali e tutelare la salute pubblica e l'ambiente.
2. Il controllo della popolazione dei **cani e gatti** mediante la **limitazione delle nascite** ... viene effettuata **presso i servizi sanitari delle ASL**....; i cani vaganti non possono essere soppressi ...; né destinati alla sperimentazione .. (disposizione oggi in parte superata dal D.Lgs. n. 26 del 4.3.2014); devono essere tatuati; possono essere ceduti a privati o associazioni protezionistiche previo trattamento profilattico ...; possono essere soppressi, come i gatti, se incurabili; i **gatti** che vivono in libertà non possono essere maltrattati, sono **sterilizzati dalle ASL** e rimessi in libertà nel loro gruppo, eventualmente gestito da enti o associazioni d'intesa con le ASL; le **ASL devono gestire il servizio di pronto soccorso**;
3. La **legge regionale** determina i criteri e le modalità per il **riparto tra i comuni dei contributi** per la realizzazione degli interventi di loro competenza; le regioni adottano entro 6 mesi (sentite le associazioni ...) un **programma di prevenzione del randagismo**, che prevede interventi riguardanti: **formazione** (anche scolastica); **corsi di aggiornamento per gli enti locali** incluse le **ASL e le guardie zoofile** volontarie che collaborano con le ASL e gli enti locali; **indennizzi** agli agricoltori per le perdite causate dai cani randagi accertate dalle ASL; per tutti tali interventi possono destinare una **somma non superiore al 25% dei fondi** assegnati alla regione dalla legge quadro (art. 8 comma 2), ma il **rimanente è assegnato agli enti locali a titolo di contributo** per la realizzazione degli interventi di loro competenza.
4. I **comuni e le comunità montane** (ex finanziaria 2007) provvedono prioritariamente ad **attuare piani di controllo** delle nascite attraverso la **sterilizzazione**, con una quota **non inferiore al 60%** delle risorse assegnate (v. art. 3), al **risanamento dei canili comunali esistenti**, e **costruiscono rifugi per i cani**, nel rispetto dei **criteri stabiliti con la legge regionale**, avvalendosi delle risorse assegnate (v. art. 3); provvedono inoltre (ex finanziaria 2008) a **gestire i canili e gattili sanitari** direttamente o tramite convenzioni con le associazioni .. .
5. **Sanzioni**: riguardano gli abbandoni, la mancata iscrizione all'anagrafe canina o alla effettuazione del tatuaggio, e la cessione alla sperimentazione, e destinati al finanziamento di quanto previsto dalla legge, benché siano state definite successivamente da altre leggi.
6. **Imposte** (abolite) ed esenzioni.
7. **Abrogazione** leggi precedenti;
8. **Istituzione presso il Ministero della Sanità del fondo per l'attuazione** della legge quadro e disposizione per il riparto tra le regioni e le province autonome della somma.
9. **Copertura finanziaria** per gli anni '91, '92 e '93.

---

<sup>5</sup> Cfr.: 'La Costituzione esplicita', Ediz. Giuridiche Giuffrè, dicembre 2001, p. 260 e sgg.

*Sulla base dell'esperienza di 14 anni di applicazione della legge 281/91 e delle osservazioni pubblicate dalla stampa ed effettuate da associazioni e volontari che si occupano di tale problematica, i maggiori punti deboli della legge quadro 281/91, e di conseguenza quelli delle norme specifiche varate dalle regioni per conformarsi al dettato di tale normativa, sono riassumibili in quanto segue:*

- a) **assenza di una programmazione** concordata tra Governo (Ministero della Salute), regioni, ed enti locali, incluse le ASL, di piani di prelievo, sterilizzazione e ricovero dei cani vaganti, con obiettivi precisi dal lato temporale. La legge prevede solo che gli enti locali (comuni e comunità montane) **attuino** dei piani di sterilizzazione, senza prevedere chi e come debba stabilirli. Ciò determina l'impossibilità di concordare e porre in atto piani nazionali efficaci per la progressiva eliminazione del numero dei cani vaganti, e la risoluzione del problema del randagismo. Tale punto dovrebbe infatti essere propedeutico alla determinazione dei finanziamenti statali (sebbene elargiti a titolo di contributo, v. art. 3), i quali non possono quindi essere ragionevolmente stanziati dal Governo (non si parla di contributi regionali) nella misura opportuna per risolvere il problema; ai comuni spetta infatti il risanamento e la costruzione dei rifugi, ed alle ASL le sterilizzazioni e il pronto soccorso, ma in assenza di contributi ragionevoli in base a piani concordati è ovvio che gli interventi saranno limitati alla sensibilità degli amministratori locali ed alle disponibilità finanziarie degli enti, perpetuando i costi relativi.
- b) **mancanza di adeguata copertura finanziaria** annuale nel bilancio dello Stato di quanto predisposto dalla legge 281/91 sulla base di un piano programmato. I proventi previsti dal regime sanzionatorio della legge stessa sono infatti assolutamente insufficienti. Ne consegue che i finanziamenti per le necessarie iniziative sono stabiliti 'a priori' dai Governi in modo del tutto irrazionale in sede di emanazione della legge di stabilità (ex 'finanziaria') anziché commisurati alle esigenze operative degli enti locali, e le regioni ed i comuni non possono (e non vogliono, se non obbligati) supplire a tale carenza;
- c) **imposizione agli enti locali e ASL (?) del compito di provvedere alla sterilizzazione** di cani e gatti ospitati nei canili (maschi e femmine, indistintamente), ossia di quelli eventualmente catturati, sulla base almeno del 60% delle disponibilità finanziarie assegnate dal Governo. Di conseguenza, gli interventi non sono basati su un piano di riduzione progressiva della popolazione dei cani vaganti e dei gatti liberi (cattura e sterilizzazione), bensì sulle risorse finanziarie assegnate annualmente dal Governo in maniera arbitraria, e sulle disponibilità discrezionali degli enti locali, e sottraggono pertanto risorse per altri interventi magari più urgenti (cattura, costruzione di rifugi, gestione anagrafi, pronto soccorso, ecc.), procrastinando all'infinito la risoluzione del problema.
- d) **sovrapposizione di responsabilità** di gestione ed operative degli enti locali e ASL (v. art. 2 e 4) per le sterilizzazioni e la gestione dei canili e gattili sanitari. Ne derivano il rimpallo delle responsabilità, conflitti di interessi, e quindi inadempimenti e carenza di efficienza; a livello regionale le normative emanate in ottemperanza a quanto disposto dalla legge quadro 281/91 spesso aumentano tale squilibrio, anziché ridurlo;
- e) **mancata attribuzione delle funzioni di controllo** a cascata al Governo (Prefetture, o Ministero della Salute), alle regioni e agli enti locali circa l'esecuzione degli adempimenti previsti dalle norme statali, regionali e locali. Ne consegue che i controlli, specie sui canili sanitari ed i rifugi, sono lasciati all'iniziativa **dei potenziali controllati, che ne sono quindi anche i controllori, con palese conflitto di interessi**, e all'iniziativa dei corpi di polizia giudiziaria (i quali però intervengono ex post solo a fronte di denunce e su autorizzazioni dell'autorità giudiziaria), delle guardie giurate di nomina

prefettizia e delle associazioni protezionistiche (artt. 6 e 7 della 189/2004), dove queste ultime molto spesso non ottengono il permesso di entrare nei canili e nei gattili a loro discrezione, anche in assenza di disposizioni a livello nazionale per **l'incentivazione delle adozioni**. Le iniziative in merito possono quindi risultare disomogenee, e non conformi a principi di merito e/o di tutela degli interessi specifici degli animali;

- f) **assenza di precauzioni per evitare il commercio illegale** di cani e gatti messo in atto con le **adozioni fittizie**, il trasferimento degli animali in comuni 'compiacenti', o in nazioni ove non vigono le protezioni previste dalla legge 281/91 e dalle altre normative nazionali;
- g) **assenza di adeguato regime sanzionatorio** per l'inosservanza delle disposizioni della legge 281/91, ed in particolare per la microchippatura o marchiatura. Le disposizioni della 281/91 prevedono infatti una sanzione di circa 50 euro, mentre ad esempio quelle della Legge regionale della Lombardia (in applicazione della 281/91) una sanzione da 50 a 150 euro.
- h) **assenza di disposizioni per le convenzioni** degli enti locali con le associazioni protezioniste o i privati per la **gestione** di canili sanitari e rifugi (solo i criteri di costruzione sono stabiliti con legge regionale, v. art. 4), che garantiscano livelli adeguati di benessere per gli ospiti, onde prevenire il fenomeno dei 'canili lager' e **conflitti di interesse** (es. direzione delle strutture affidata agli stessi enti appaltanti);
- i) **assenza di indicazioni per la promozione di una cultura zoofila** nella cittadinanza a cura delle regioni e degli enti locali (es. guida etologica alle adozioni e alla cura degli animali, ecc...).

### 3. Principi per la soluzione del problema

Volendo effettuare delle proposte per la risoluzione definitiva del problema del randagismo nel nostro Paese, occorrerà pertanto stabilire dei principi organizzativi ed economici ai quali attenersi, ancor prima di proporre delle soluzioni, in quanto queste non potranno prescindere da assunzioni prioritarie di natura etica ed economica. In particolare:

1. L'eliminazione del fenomeno del randagismo è essenzialmente un **problema etico**, in quanto non è concepibile prescindere dalla morale pubblica che è andata sviluppandosi nel corso degli ultimi decenni. Essendo cani e gatti esseri senzienti, occorrerà pertanto esaminare soluzioni che ne rispettino le esigenze etologiche e l'empatia che essi suscitano. Occorre pertanto che siano trattati nel miglior modo possibile, onde **evitare crudeltà e sofferenze** (isolamento, trasferimenti, interventi chirurgici inutili, malattie, aggressività, morte).
2. Una speciale considerazione merita il problema della **sterilizzazione**. Per i cani nati in famiglie, l'imposizione della sterilizzazione può rappresentare una forzatura, a tutto vantaggio degli allevatori, e un limite alla cultura zoofila che si vorrebbe diffondere tra i cittadini. Occorre quindi sensibilizzare gli affidatari (altrimenti chiamati 'padroni') in merito ai rischi della mancata sterilizzazione, senza con ciò renderla obbligatoria. Per quelli che sono ricoverati nei canili, occorrerebbe una selezione mirata dei soggetti da sterilizzare, sia in funzione del rischio di riproduzione, sia per abbassarne l'eventuale aggressività e permettere la promiscuità.

3. *Il randagismo è anche un problema di **sanità pubblica e di sicurezza**, in quanto i cani randagi sono non solo un pericolo per loro stessi, bensì anche per la popolazione umana, prova ne siano i pur sporadici eventi che hanno visto turisti e cittadini aggrediti, feriti ed anche uccisi da branchi di cani inselvaticiti. **Non essendo quindi possibile sterilizzarli e rimetterli nell'ambiente** (come avviene per i gatti) in quanto ritornerebbero presto selvatici e forse aggressivi, occorre ricoverarli in canili confortevoli e favorirne l'adozione. Al fine di evitare la prigionia nei canili, condizione estrema e causa di sofferenza, si potrebbe in alternativa, nei casi ove sia possibile, prevedere la creazione di colonie canine, debitamente accudite, come per i gatti.*
4. *La soluzione a cui si mira dovrebbe inoltre comportare i **minori costi sociali** possibili, in quanto è ben noto che ogni soluzione 'non economica' sarebbe scartata a priori dalle istituzioni (e dai cittadini) le/i quali – se non saranno messe/i davanti all'evidenza di un costo maggiore in caso di non intervento – troveranno in ciò la giustificazione del loro dissenso. A tal fine è stata esaminata l'ipotesi di catturare e ricoverare quante più femmine vaganti nel più breve tempo possibile, data la loro elevata capacità di riproduzione, pena la prosecuzione del problema all'infinito. La cattura anche dei maschi, o di una loro percentuale assieme alle femmine, non risolve infatti il problema, perché è sufficiente un solo maschio libero a ingravidare moltissime femmine, oltre ad aggravare i costi della gestione dei rifugi, e quindi le casse comunali.*
5. *L'attuale legge 281/91, nello stabilire un principio etico di altissimo livello, ha trascurato i suddetti **principi economici e organizzativi** che permettono la soluzione del problema del randagismo, sperando forse in una sua progressiva riduzione per cause naturali. Così purtroppo non è stato e non sarà, per cui occorre una **revisione della normativa** sulla base dei punti deboli espressi in precedenza affinché si possa realizzare quanto non era stato previsto: l'eradicazione veloce del fenomeno del randagismo.*

## **4. Piano, costi e risparmi**

### **4.1 Piano operativo**

*Se non si interviene 'a monte', con il blocco rapido della crescita fisiologica dei cani vaganti, benché sia naturalmente limitata dalle condizioni ambientali oltre un certo numero, non vi è alcuna possibilità di risolvere il problema. I costi tenderanno pertanto ad aumentare sempre più con l'andar del tempo. A meno che non si provveda ad una sterilizzazione di massa in natura con l'utilizzo di altri mezzi, ipotesi non presa qui in considerazione sia in mancanza di un rimedio specifico, sia a causa delle difficoltà e dei rischi per la sicurezza degli altri animali, umani e non umani, che ciò comporta. La diffusione nell'ambiente di esche 'sterilizzanti', ad esempio, è un problema ecologico e sociale, considerato il rischio che tali esche siano appetibili per altri animali e possano venire ingerite da esseri umani, specie bambini.*

*E' evidente quindi come il problema possa essere risolto dal lato etico ed economico solo prelevando e mantenendo nei canili municipali (a seguito di un'apposita 'campagna') il maggior numero possibile di **femmine vaganti**, al fine di bloccare e ridurre progressivamente la popolazione di randagi, come anticipato al paragrafo relativo. Solo drastici interventi, pari al 100% delle femmine in 2/3 anni, possono infatti ridurre la drammaticità e la cronicità del problema. Dopo 10 anni, il numero dei randagi tenderebbe a zero. E così dicasi ovviamente per i cani ricoverati nei canili (v. allegato, Tab.5 e 6).*

Ai fini dei costi, come risulta da più fonti, ipotizzando una spesa di sterilizzazione media di 25 euro, un costo medio onnicomprensivo di mantenimento per ogni cane di 3 euro, e di 100.000 euro per la costruzione di canili prefabbricati temporanei per massimo 200 cani, si possono fare almeno 3 ipotesi:

- 1) Cattura e sterilizzazione di tutte le femmine vaganti in 2 anni e del 50% dei maschi il primo anno, per ridurre drasticamente la popolazione dei randagi;
- 2) Come al punto 1, ma sterilizzazione dei soli maschi e femmine dati in adozione;
- 3) Come al punto 1 ma sterilizzazioni a carico degli affidatari.

Nel **primo caso** la spesa maggiore riguarderebbe il mantenimento dei cani e la costruzione dei rifugi necessari ad ospitarli; il **costo totale** della campagna si aggirerebbe in 10 anni intorno a **1,395 miliardi**, di cui **solo 107 di investimenti** (8 milioni circa per le sterilizzazioni e **99,8** milioni circa per i nuovi rifugi, eventualmente riciclabili, v. allegato, Tab. 7, ipotesi 1). Se non si effettuasse alcun intervento, invece, il costo in 10 anni sarebbe di **oltre 1,522 miliardi**. (v. allegato, Tab. 4). In tal modo, il numero dei cani vaganti dopo 10 anni sarebbe ridotto pressoché a zero, e così il numero dei cani nei rifugi, con un **risparmio di oltre 241 milioni l'undicesimo anno, crescente all'infinito!** (v. allegato, Tab. 4). L'investimento richiesto i primi anni inizierebbe a ripagarsi già a partire dal 6° anno: 104 milioni annui contro i 152 attualmente previsti! (v. allegato, Tab. 7 e 4). I rifugi creati per il temporaneo ricovero dei cani, dopo circa 8 anni, potrebbero inoltre essere affittati o venduti per altre attività collaterali (ad esempio "parchi-agility") o terreni industriali, recuperando buona parte del denaro investito.

Nel **secondo caso**, se si provvedesse a sterilizzare tutti i cani solo in caso di adozione, il costo totale si abbasserebbe comunque di ben poco, scendendo a **1,394 miliardi** (v. allegato, Tab. 7, ipotesi 2), in quanto tale spesa verrebbe comunque ripartita nei 10 anni, ipotizzando un trend di adozioni costante pari a quello attuale, con la riduzione dovuta alla mortalità naturale.

Nel **terzo caso**, ove l'onere della sterilizzazione fosse a carico degli affidatari, il costo sarebbe di **1,388 miliardi** (v. allegato, Tab. 7, ipotesi 3). Tuttavia, il costo e l'onere potrebbe costituire un disincentivo per le adozioni, per cui il risparmio di 7 milioni circa non sarebbe certo.

**E' ovvio come non sia comparabile un costo (sebbene teorico) di 1,522 miliardi di euro in 10 anni, che aumenterebbe all'infinito, verso un costo di 1,395 miliardi (nel caso peggiore), che risolve però il problema, con un risparmio annuo crescente a partire da 241 milioni annui dopo circa 10 anni!**

Il costo di tale intervento andrebbe ovviamente ripartito tra lo Stato e le Regioni, in proporzione del numero dei cani vaganti sul territorio e dei canili da costruire, e non certo lasciato ai Comuni i quali già oggi faticano a mantenere i cani nei rifugi.

## 4.2 Interventi legislativi

Tuttavia, la realizzazione di un simile 'piano' ed il mantenimento dei suoi risultati richiederebbero prioritariamente di ridisegnare la legge 281/91 tenendo presente quanto sopra ricordato circa i suoi punti deboli, avendo quindi come obiettivi:

A **livello statale**, tenuto conto che la Costituzione (art. 117) prevede sia lo Stato a legiferare in materia di sicurezza pubblica ed ecosistema:

- a) La concertazione di una campagna di cattura e ricovero 'una tantum' almeno delle femmine vaganti tra Governo (Ministero della Salute) e regioni;
- b) il finanziamento di tale campagna sulla base delle necessità operative degli enti locali (Comuni e ASL), prevedendo regolari controlli e rendicontazioni;



- c) *l'istituzione presso regioni e comuni di Uffici Tutela Animali, preposti al coordinamento di quanto previsto dalle leggi;*
- d) *l'identificazione nelle ASL delle unità responsabili delle campagne di cattura, delle sterilizzazioni, e della gestione dei canili 'sanitari', oltre alla gestione dell'anagrafe (microchippature) integrata con quella dei comuni (v. oltre);*
- e) *l'identificazione nei comuni (Sindaci) dei responsabili della gestione dei 'canili e gattili rifugio' e della relativa anagrafe, comprensiva di ritrovamenti ed affidi, i cui dati devono essere integrati con quelli delle ASL (microchippatura) e accessibili alle regioni ed alle prefetture;*
- f) *la stesura di 'linee guida' (a cura del Ministero della Salute) per la gestione in appalto dei canili sanitari e rifugio, e la definizione delle relative strutture;*
- g) *l'osservanza dell'obbligo della microchippatura, imponendo ai comuni dell'uso di apparecchiature per la rilevazione dei microchip;*
- h) *il divieto di conflitti di interessi, impedendo ad esempio – in caso di appalto a terzi - la direzione e gestione di canili e gattili sanitari o rifugio a funzionari degli enti locali (o ASL, v. sopra);*
- i) *l'istituzione di un sistema gerarchico di controlli, affidando quelli dei piani regionali di catture e sterilizzazioni al Ministero della Salute, della costruzione e gestione delle strutture sanitarie e di ricovero ai Servizi Sanitari delle regioni di concerto con le guardie giurate prefettizie delle associazioni (senza preavviso), e attribuendo agli enti suddetti potere sostitutivo in caso di inadempienze;*
- j) *la pregiudiziale di moralità nei requisiti per la partecipazione a gare di appalto, o la continuità della gestione, impedendo così ad esempio che il gestore di canili 'lager', ove riconosciuto colpevole, provveda alla seppur temporanea continuità della gestione (in tal caso i comuni dovranno provvedere direttamente alla gestione dei canili fino alla assegnazione ad un nuovo gestore, tramite regolari gare d'appalto);*
- k) *il principio di precauzione negli affidi, vietando di concedere adozioni all'estero, ove i destinatari siano residenti in Paesi che non offrono le medesime garanzie delle normative nazionali (sperimentazione animale, anagrafe canina, microchippatura, tracciabilità), e prevedendo il rilascio di un 'patentino' da parte delle ASL, dietro opportuni corsi, ai privati che desiderino acquistare o prendere in affido un animale;*
- l) *l'aumento delle sanzioni per la mancata microchippatura;*
- m) *il ricorso alla donazione del 5 x mille (IRPEF) per finanziare il piano operativo nazionale di catture e sterilizzazioni;*

**A livello regionale**, considerando che la Costituzione (art. 117) attribuisce alle regioni la potestà legislativa a livello concorrente con lo Stato ( a cui spetta la determinazione dei 'principi fondamentali') in materia di formazione professionale, professioni, tutela della salute, protezione civile, promozione ed organizzazione di attività culturali,

- n) *l'istituzione di corsi obbligatori di formazione per i responsabili degli Uffici Tutela Animali per sensibilizzarli a tali problematiche;*
- o) *la stesura di un 'contratto tipo' (v. sopra: 'linee guida' del Ministero della Salute) per la gestione in appalto dei canili sanitari e rifugio;*
- p) *il rilascio di autorizzazioni permanenti alle guardie giurate di nomina prefettizia delle associazioni protezionistiche e zoofile per il libero ingresso senza preavviso nei canili e gattili, prevedendo una loro rendicontazione ufficiale;*

**A livello comunale, per quanto previsto dalle norme vigenti:**

- q) *l'incentivazione delle adozioni con riconoscimenti 'solo' di merito;*

- r) *la concessione di affidamenti ed adozioni solo ad associazioni accreditate e persone fisiche dopo opportuni controlli e garanzie di tracciabilità dell'affido;*
- s) *l'istituzione di 'case di famiglia' per i cani riconosciuti affidabili, e di 'colonie canine' per i cani liberi che non presentano problemi di aggressività e di salute;*

*Inoltre, onde evitare che i privati incrementino il numero dei randagi presenti sul territorio tramite gli abbandoni, si raccomanda a livello legislativo nazionale*

- t) *l'incorporazione dell'art. 727 del c.p. nella L. 189/2004, in modo da non lasciare come obblabile e prescrivibile in 3 anni (anziché 5) il **reato di abbandono**. Tale reato, oltre ad alimentare enormemente il problema del randagismo, dal lato etico è forse il peggiore, causando indicibili sofferenze psicologiche e danni fisici agli animali. E'una vera vergogna infatti che tale reato sia rimasto tra le 'contravvenzioni' nel codice penale.*

## **5. Iniziative legislative passate e in corso**

*Un tentativo di miglioramento della normativa nazionale fu effettuato nel 2009, a seguito degli eventi sopra citati, ma non ebbe successo, essendo la relativa ordinanza del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali stata impugnata davanti al TAR del Lazio, e fatta decadere. Era infatti uscita, il **16 luglio 2009**, un'**ordinanza** del suddetto Ministero ad opera dell'allora Sottosegretario di Stato Francesca Martini, per "garantire la tutela ed il benessere degli animali d'affezione...". Oltre a far rientrare parte delle misure previste anche nella legge sui contratti pubblici ai fini degli appalti, l'ordinanza stabiliva i **termini** per la microchippatura dei cani e la loro indistinta sterilizzazione (maschi e femmine), nonché i **requisiti** di gestione delle strutture e di mantenimento degli ospiti, che avrebbero dovuto essere "non inferiori a quelli previsti dalle leggi regionali". L'ordinanza imponeva altresì la presenza di un veterinario responsabile per ogni canile, il limite di 200 cani per ogni struttura, l'accesso alle strutture da parte di associazioni di volontariato e la loro apertura al pubblico in giorni prefissati, nonché il dovere di garantire incentivi che aumentassero la probabilità di adottabilità degli 'ospiti' ivi ricoverati. Per quanto riguarda i bandi di gara per gli appalti dei canili in convenzione con i Comuni, si ribadiva la preferenza a strutture che comportassero 'minimi' spostamenti, e si avvalessero di servizi, o fossero gestite da associazioni riconosciute. Si individuava nel **Sindaco** il responsabile dei cani prelevati sul territorio del Comune, anche se in seguito collocati altrove. Il servizio sanitario della **ASL** competente, continuava l'ordinanza, sarebbe rimasto **comunque** (?) responsabile della vigilanza sulle strutture, sulle condizioni igienico-sanitarie e di **benessere** dei cani, e sulle azioni di prevenzione e profilassi. Al **Prefetto** sarebbe spettato spetterebbe inoltre il 'potere' di vigilanza sul tutto, e la facoltà di esercitare il potere sostitutivo nei confronti dei Comuni inadempienti.*

*Al di là del ripetere concetti già presenti nella legge 281/91, modificata dalle finanziarie 2007 e 2008<sup>6</sup>, e ribadire l'obbligo ed i termini per la microchippatura e le sterilizzazioni, le uniche*

<sup>6</sup> *Le modifiche apportate dalla finanziaria 2007 sostituiscono il comma 1 dell'art. 4 della 281/91 con il seguente:*

*"1. I comuni, singoli o associati, e le comunità montane provvedono prioritariamente ad attuare piani di controllo delle nascite incruenti attraverso la sterilizzazione. A tali piani e' destinata una quota non inferiore al 60 per cento delle risorse di cui all'articolo 3, comma 6. I comuni provvedono, altresì, al risanamento dei canili comunali esistenti e costruiscono rifugi per i cani, nel rispetto dei criteri stabiliti con legge regionale e avvalendosi delle risorse di cui all'articolo 3, comma 6".*

*Viene quindi definito che spetta agli enti locali menzionati sterilizzare cani e gatti randagi, si immagina sempre tramite le ASL locali, attingendo i fondi, per il 60% al massimo, da quanto già stanziato dalle regioni in base al disposto dell'art. 3 comma 6.*

vere novità dell'ordinanza erano l'introduzione del limite di 200 cani per struttura, gli orari minimi di apertura al pubblico ed alle associazioni di volontariato, e le responsabilità dei sindaci e delle ASL per del **benessere** dei cani (generando però così una duplicazione di attribuzioni e di relative responsabilità). Circa le raccomandazioni per quanto riguardava i trasporti, gli spostamenti, e l'adozione di misure per facilitare le adozioni, non essendo queste state specificate, la risultante non poteva non essere un nulla di fatto. Il tutto veniva però vanificato dalla **mancanza di sanzioni e di adeguati finanziamenti!**

Recentemente, il **16 marzo 2013**, è stata depositata alla Camera la **proposta di legge n. 286 a firma Brambilla - Giammanco** (Codice delle disposizioni per la tutela degli animali d'affezione, la prevenzione ed il controllo del randagismo), assai più complessa ed articolata dell'ordinanza 'Martini', tendendo a coprire tutta o quasi la problematica relativa a tali 'categoria' di animali non umani, forse un po' troppo... Mentre sono state incluse alcune iniziative che aderiscono a quanto sopra circa i punti deboli della legge quadro 281/91 (contratti tipo, strutture minime dei canili, sanzioni più severe, responsabilizzazione dei proprietari, ecc.), **non pare sia stato colto il punto fondamentale relativo alla concertazione tra Governo e regioni di un piano preciso per la eliminazione del randagismo, e i relativi finanziamenti**, i quali rimangono ancora attribuiti (art. 48) sulla base degli stanziamenti 'apodittici' dei Governi effettuati nel corpo della legge di stabilità. Le attribuzioni delle **responsabilità e tra regioni, comuni ed ASL appaiono inoltre sfumate e in parte sovrapposte** in merito ai piani di intervento di controllo demografico. Né è parso intravedere alcun rimedio efficace contro le adozioni fittizie e il relativo traffico di cani tra canili o destinati oltre confine.

Non essendo qui nostra intenzione commentare in dettaglio tale proposta di legge, ci limitiamo a suggerire la necessità della programmazione e relativo finanziamento (anche attraverso la donazione dell'8 per mille da parte dei cittadini) di un preciso progetto finalizzato all'eradicazione totale del randagismo, che appare ancora una volta sfuggita al legislatore. Con il risultato che le sofferenze degli animali, la sicurezza dei cittadini, e il costo perenne ed esorbitante per la gestione dei canili sanitari e dei rifugi continueranno a rappresentare una vergogna per il nostro Paese e una posta del bilancio dello Stato troppo pesante per essere presa seriamente in considerazione. Un investimento iniziale di alcune centinaia di milioni che inizi a ripagarsi nell'arco di 5 anni, con un costo tendenziale vicino allo zero e risparmi enormi non sembrerebbe quindi un progetto proibitivo, anzi, forse l'unico a poter essere debitamente proposto.

---

Le modifiche apportate ulteriormente dalla L. 244 del 2007 (finanziaria 2008), comma 371, aggiungono invece all'art. 4, comma 1, della 281, quanto segue:

«I comuni, singoli o associati, e le comunità montane provvedono a gestire i canili e gattili sanitari direttamente o tramite convenzioni con le associazioni animaliste e zoofile o con soggetti privati che garantiscano la presenza nella struttura di volontari delle associazioni animaliste e zoofile preposti alla gestione delle adozioni e degli affidamenti dei cani e dei gatti».

La gestione dei canili (e ora anche i gattili) "sanitari" (ed i rifugi?!) comunali può quindi essere effettuata dai Comuni tramite "convenzioni" con associazioni animaliste e zoofile, o con privati, a patto che vi siano dei volontari delle associazioni "preposti" alla gestione degli affidamenti e delle adozioni! (Scompaiono gli Enti, ed all'aggettivo "protezionistico" ancora presente nella 281 si aggiungono quelli di "animaliste e zoofile". Così non si può però affermare dei privati, che opererebbero ovviamente solo per lucro. Le leggi regionali in applicazione della 281 avevano a volte escluso i privati, ad esempio in Lombardia, v. LR n. 16 del 2006).

## 6. Conclusioni.

*Rivolgiamo quindi un caldo invito al legislatore affinché la legge quadro 281/91 venga semplicemente rivista, considerato quanto stabilito dalla Costituzione all'art. 117 in merito alla determinazione dei principi fondamentali, da parte dello Stato, sulla legislazione concorrente con le regioni, tenuto conto che molte di queste hanno già legiferato in merito. L'obiettivo prioritario che si raccomanda è lo sradicamento del fenomeno del randagismo anziché la sua mera gestione, ottenibile solo tramite strategie di brevissimo periodo rispondenti a criteri etici ed economici, ed il finanziamento dei relativi piani operativi. Affinché tale risultato possa essere raggiunto e mantenuto si rende altresì necessario definire con precisione competenze, responsabilità e funzioni di controllo senza sovrapposizioni o conflitti di interesse. A tal fine occorrerebbe altresì garantire l'accesso alle strutture delle associazioni accreditate per la protezione degli animali, incentivare le adozioni senza mercificarle escludendo nel contempo ogni rischio di affidamento incauto, specie all'estero, prevedendo infine la compartecipazione dei cittadini allo sforzo finanziario a ciò necessario.*

*Massimo Terrile*

*Movimento Antispecista*

*[www.movimentoantispecista.org](http://www.movimentoantispecista.org)*

*5 settembre 2015*