

Cenni e analisi delle principali leggi e relative criticità

di Rosalba Matassa*

La convivenza con gli animali ha subito negli ultimi decenni sostanziali modifiche legate ai cambiamenti della nostra società. L'aumento della sensibilità nei loro confronti, soprattutto per quanto concerne gli animali d'affezione, e l'accrescersi nella coscienza collettiva dell'obbligo di tutelarli, ha portato molti Paesi all'emanazione di norme in materia di protezione degli animali e di prevenzione di ogni azione crudele verso di essi.



FOTO BEATRICE BORRANI, FLICKR VETERINARI FOTOGRAFI

LA LEGGE QUADRO 281/91

Un cambiamento radicale è stato segnato dalla legge quadro in materia di tutela degli animali d'affezione e lotta al randagismo del 14 agosto 1991, n. 281.

Tale legge ha sancito un principio fondamentale " *Lo Stato promuove e disciplina la tutela degli animali d'affezione, condanna gli atti di crudeltà contro gli stessi, i maltrattamenti e il loro abbandono, al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo e animale e di tutelare la salute pubblica e l'ambiente* " .

- **Il benessere animale è oggi uno degli obiettivi prioritari dell'Unione europea e il Trattato di Lisbona riconosce agli animali la natura di esseri senzienti;** nell'emanazione delle norme comunitarie si deve quindi tener conto di tale principio fondamentale.

Nel panorama legislativo nazionale, nell'ultimo ventennio, abbiamo assistito all'emanazione di norme volte alla tutela degli animali d'affezione (non armonizzate a livello comunitario se non per alcuni aspetti commerciali, come nel caso del recente regolamento di divieto di commercializzazione di pellicce di cani e di gatti), basate sulla diversa concezione della relazione uomo - animali d'affezione e su un approccio più etico verso di essi, anche se nelle disposizioni vigenti non sono stati tralasciati gli aspetti concernenti la prevenzione delle zoonosi e i rischi per l'incolumità pubblica.

La legge 281/91 prevede, tra le altre cose, l'obbligo di identificazione (inizialmente con il tatuaggio - oggi con microchip) e d'iscrizione dei cani all'anagrafe canina attribuendo ad essi un proprietario che ne assume così la piena responsabilità nonché la tutela delle colonie feline. La grande innovazione della norma consiste nel divieto di soppressione di cani e gatti randagi, fatta eccezione dei soggetti gravemente malati, incurabili o di comprovata pericolosità che possono essere soppressi esclusivamente con metodo eutanasico da parte di un medico veterinario. L'Italia è stato il primo Paese al mondo ad affermare tale principio riconoscendo ai cani e gatti randagi il diritto alla vita e alla tutela. Attraverso la citata legge sono stati individuati **i compiti e le responsabilità delle diverse Istituzioni coinvolte nella gestione del randagismo.**



In particolare **alle Regioni e Province autonome è stato conferito il compito di dare attuazione alla legge quadro con propri provvedimenti normativi**, nei quali stabilire i criteri per il risanamento dei canili comunali e per la costruzione dei rifugi al fine di assicurare in queste strutture buone condizioni di vita e adeguate condizioni igienico-sanitarie.

Le Regioni e Province autonome devono, inoltre, promuovere un programma di prevenzione del randagismo attraverso l'informazione in ambito scolastico, l'organizzazione di corsi di aggiornamento per il proprio personale, per quello degli Enti locali, delle ASL, le guardie zoofile e tutti i soggetti coinvolti nella gestione del fenomeno.

Per quanto riguarda i Comuni, la legge 281/91 stabilisce che essi, singoli o associati o per il tramite delle Comunità montane, provvedano al risanamento dei canili e alla costruzione di rifugi. Al fine dell'attuazione della Legge è stato istituito un apposito fondo che viene ripartito annualmente dal Ministero della salute tra le Regioni e le Province autonome sulla base dei criteri previsti con decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e finanze.

I NODI IRRISOLTI

A distanza di 19 anni, dall'emanazione della legge 281/91 sono ancora molti i pro-

blemi legati alla non adeguata gestione degli animali randagi, che, in alcune aree del nostro Paese, rappresentano una reale emergenza non solo dal punto di vista sanitario e di rischio per l'incolumità pubblica ma anche per l'accrescersi di situazioni di maltrattamento degli animali.

Lo spirito della legge 281/91 era quello di tutelare gli animali di affezione, attraverso la creazione di un sistema virtuoso che trovava nella costruzione dei rifugi non la destinazione ultima di animali senza proprietario ma un luogo di accoglienza dove ospitare temporaneamente gli stessi animali da destinare alle adozioni familiari. L'identificazione dei cani con la relativa iscrizione nell'anagrafe canina e il censimento dei gatti appartenenti alle colonie feline nonché il controllo delle nascite e la corretta informazione dei proprietari, **nel giro di pochi anni avrebbero dovuto condurre a una drastica riduzione del randagismo. Purtroppo il ritardato recepimento della norma quadro da parte di molte Regioni, la scarsa implementazione dell'anagrafe canina, il carente programma di educazione e formazione dei cittadini e degli operatori del settore, una scarsa politica di incentivi alle sterilizzazioni (anche sui cani di proprietà) hanno contribuito alla proliferazione del randagismo canino.** In alcune realtà del Paese gli amministratori locali per far fronte al problema e alla riproduzione incontrollata dei cani randagi hanno istituito "il cane di quartiere" o "cane libero accudito" oppure hanno previsto nei Regolamenti regionali la possibilità di reimmissione dei cani randagi sul proprio territorio, previa identificazione e sterilizzazione; tale rimedio può, tuttavia, essere solo temporaneo e non risolutivo. L'identificazione di tutti i cani di proprietà e la loro iscrizione nell'anagrafe canina nazionale è invece uno degli elementi cardine per la risoluzione del problema randagismo.

Le norme regionali di attuazione della 281/91 presentano notevoli differenze tra



loro, in particolare per quanto concerne le caratteristiche dei canili sanitari e dei rifugi e la gestione della cattura dei cani e gatti vaganti sul territorio. È tuttavia necessario sottolineare che la tutela del benessere dei cani e gatti vuol dire anche assicurare loro adeguate condizioni di vita: i canili, i gattili e i rifugi devono essere concepiti e gestiti in modo da assicurare agli animali ospitati condizioni sanitarie e di benessere adeguate che devono corrispondere a criteri univoci su tutto il territorio nazionale.

L'ACCORDO DEL 2003

L'Accordo 6 febbraio 2003 tra il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy (recepito con il DPCM 28 febbraio 2003) dopo dodici anni dall'emanazione della Legge 281/91 si è posto come finalità la promozione di iniziative volte a favorire una corretta convivenza tra le persone e gli animali da compagnia, nel rispetto delle esigenze sanitarie, ambientali e del benessere degli animali, **rifacendosi quasi inte-**

gralmente alla Convenzione sulla protezione degli animali da compagnia siglata a Strasburgo, in seno al Consiglio d'Europa, nel novembre 1987.

In tale atto normativo vengono ribadite l'importanza del contenimento della popolazione animale vagante attraverso il controllo della riproduzione e l'iscrizione in anagrafe canina.

L'Accordo sancisce l'impegno delle Regioni, Province autonome e Ministero della salute ad attuare efficaci misure per ridurre il randagismo, a tal fine **è stato individuato nel microchip l'unico sistema ufficiale di identificazione dei cani a decorrere dal 1° gennaio 2005.** Inoltre è stata prevista la creazione, su base regionale o provinciale, di **una banca dati informatizzata nonché l'attivazione di una banca dati nazionale presso il Ministero della salute in connessione con quelle territoriali.** L'anagrafe canina nazionale, tuttavia, affinché sia veramente efficace necessita di ulteriore implementazione e di una più puntuale immissione dei dati a livello locale.

Ai sensi dell'Accordo deve essere posta attenzione particolare relativamente a taluni aspetti, ritenuti fondamentali ai fini della prevenzione degli abbandoni e del benessere degli animali. In particolare devono essere messe in atto azioni volte a scoraggiare l'acquisto irresponsabile e devono essere scoraggiati comportamenti quali il dono degli animali da compagnia a minori di 16 anni senza consenso dei genitori o come premio o ricompensa o omaggio nonché la riproduzione non pianificata. Viene posto ancora una volta l'accento sull'importanza di promuovere l'iscrizione dei cani all'anagrafe territoriale e dei programmi di formazione, l'informazione per i cittadini e per gli operatori del settore.

Attraverso tale atto normativo, inoltre, **è stato riconosciuto il ruolo sociale e co-terapeutico degli animali d'affezione;** l'Accordo, infatti, prevede la promozione delle attività di pet therapy e conferisce alle Regioni e alle Province autonome **il compito di regolamenta-**



re le Attività e le Terapie assistite con gli animali (AAA e TAA).

In considerazione della delicatezza di questo argomento e al fine di uniformare e coordinare la materia a livello nazionale, nel mese di giugno 2009 è stato istituito il Centro di Referenza Nazionale per le AAA e TAA, presso l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie (sede di Vicenza) cui è stato conferito il ruolo di coordinamento, ricerca e promozione, anche al fine di tutelare sia i soggetti fruitori che la salute e il benessere degli animali impiegati.

LA LEGGE 189/2004

Un'altra importante norma che ha contribuito ad accrescere la tutela degli animali nel nostro Paese è la Legge 20 luglio 2004, n. 189 recante *"disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini e competizioni non autorizzate"* con la quale sono state apportate modifiche al codice penale, introducendo il titolo IX bis *"dei delitti contro il sentimento per gli animali"*.

In particolare con tale legge sono divenuti reati l'uccisione di animali per crudeltà o senza necessità (Art. 544 bis), il maltrattamento di animali (Art. 544 ter) e, con la modifica dell'art. 727, l'abbandono degli animali e la detenzione in condizioni non compatibili con la loro natura e produttive di gravi sofferenze.

Nonostante l'emanazione di queste ulteriori disposizioni a tutela degli animali da compagnia, la situazione del randagismo, con tutte le problematiche connesse, appare ancora lontana dalla soluzione. Per tale motivo presso il Ministero della salute è stato istituito un "Tavolo tecnico per la tutela del benessere degli animali d'affezione" del quale fanno parte rappresentanti della Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici veterinari, delle Associazioni scientifiche veterinarie, del mondo Accademico, delle Associazioni di protezione degli animali.

ORDINANZE MINISTERIALI

Dal lavoro di questo Tavolo sono scaturite, negli ultimi due anni, iniziative normative che hanno portato all'emanazione di Ordinanze ministeriali con carattere di contingibilità e urgenza volte ad implementare l'applicazione delle norme di tutela degli animali d'affezione.

- **L'ordinanza 6 agosto 2008** prevede l'obbligo di identificazione dei cani con microchip e la loro contestuale registrazione nell'anagrafe regionale. **Il proprietario o il detentore di un cane deve provvedere a far identificare e registrare l'animale nel secondo mese di vita.**

L'ordinanza ha sancito in maniera inequivocabile che l'applicazione del microchip è un atto medico-veterinario; ha inoltre stabilito che **il certificato di iscrizione in anagrafe canina deve accompagnare il cane in tutti i trasferimenti di proprietà e soprattutto che è vietata la vendita di cani di età inferiore ai due mesi e di quelli non identificati e registrati in anagrafe.** Il Sindaco è responsabile di far identificare e registrare in anagrafe canina, a cura del servizio veterinario pubblico, i cani catturati sul territorio e quelli ospitati nei rifugi e nelle strutture di ricovero convenzionate e deve provvedere affinché **la Polizia locale sia dotata di almeno un dispositivo di lettura di microchip ISO compatibile per l'esecu-**

zione dei controlli.

I produttori e distributori di microchip per l'identificazione dei cani devono essere registrati presso il Ministero della salute. I microchip possono essere venduti solamente alle Regioni e Province autonome, alle ASL e ai medici veterinari che hanno accesso all'anagrafe regionale; i produttori e i distributori devono garantire la rintracciabilità dei lotti dei microchip venduti.

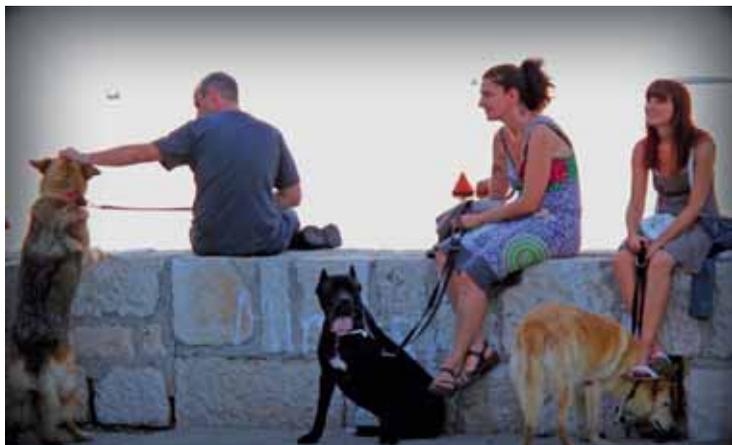
- **L'Ordinanza 18 dicembre 2008** recante "norme sul divieto di utilizzo e di detenzione di esche o di bocconi avvelenati", modificata dall'O.M. 19 marzo 2009 e prorogata con modifiche dall'O.M. 14 gennaio 2010, ha affrontato il problema della presenza nell'ambiente di bocconi ed esche contenenti veleni o sostanze nocive che rappresentano un grave rischio per la salute dell'uomo, degli animali e per l'ambiente. Questa ordinanza stabilisce il **divieto per chiunque di utilizzare in modo improprio, preparare, miscelare e abbandonare esche e bocconi avvelenati o contenenti sostanze tossiche o nocive** (compresi vetri, plastiche, metalli e materiali esplosivi) nonché il divieto di detenzione, utilizzo e abbandono di qualsiasi alimento preparato in maniera tale da poter causare intossicazioni o lesioni al soggetto che lo ingerisce. Ai sensi dell'ordinanza ogni soggetto coinvolto ha precisi obblighi. **Il proprietario dell'animale colpito deve denunciare il fatto tramite il medico veterinario che emette diagnosi di sospetto avvelenamento.** Quest'ultimo deve inviare, tramite il Servizio veterinario della ASL, le spoglie e ogni altro campione utile e il relativo referto anamnestico all'IZS per la necropsia e l'eventuale conferma diagnostica. **L'IZS in caso di positività deve darne comunicazione al Sindaco e all'Autorità giudiziaria.** Il Sindaco deve mettere in atto le misure necessarie per intensificare i controlli e la bonifica dell'area colpita. Le ditte specializzate in operazioni di derattizzazione e disinfestazione devono mettere in atto modalità tali da non nuocere in alcun modo a persone e specie animali non bersaglio e apporre avvisi nelle zone inte-



FOTO BEATRICE BORRANI, FLICKR VETERINARI FOTOGRAF

ressate con almeno cinque giorni lavorativi d'anticipo. Presso ciascuna prefettura deve essere istituito **un tavolo di coordinamento per monitorare il fenomeno.**

- **L'ordinanza 3 marzo 2009** sulla "Tutela dell'incolumità pubblica dall'aggressione di cani" riveste un ruolo importante ai fini della creazione del corretto rapporto uomo-animale e rappresenta una svolta culturale importante. Infatti nell'ordinanza si afferma il principio fondamentale della responsabilità del proprietario di un cane: **"il proprietario è sempre responsabile del benessere, del controllo e della conduzione del suo animale e ne risponde sia civilmente che penalmente in caso di danni o lesioni a persone, animali e cose"**. La grande innovazione dell'ordinanza consiste nell'eliminazione della black list, **non più quindi il rischio associato a determinate razze ritenute più pericolose di altre**, ma obblighi di prevenzione per tutti i proprietari e individuazione dei soggetti a "rischio" per i quali devono essere previsti interventi di valutazione e rieducazione comportamentale. Il proprietario di un cane deve affidare il proprio animale solo a persone in grado di gestirlo, deve assumere informazioni sulle sue caratteristiche fisiche ed etologiche nonché sulla normativa vigente, deve anche assicurare **che il cane abbia un comportamento adeguato, proporzionato al contesto in cui vive,**



al fine di garantire la convivenza con gli uomini e gli altri animali.

Affinché tutti i proprietari e detentori di cani, ovvero coloro che desiderino diventarlo, possano acquisire le cognizioni richieste l'ordinanza prevede **l'istituzione di percorsi formativi con il rilascio di una specifica attestazione denominata "patentino"**.

I percorsi formativi devono essere organizzati dai Comuni e dalle ASL in collaborazione con gli Ordini dei medici veterinari, le Facoltà di Medicina Veterinaria, le Associazioni veterinarie e quelle di protezione degli animali nonché con gli educatori cinofili; **quest'ultima figura professionale è stata inserita mediante il decreto ministeriale 29 novembre 2009 che fissa i criteri e le linee guida per l'organizzazione dei corsi.**

Il decreto prevede due tipi di percorsi formativi: un percorso base, a carattere volontario, destinato a tutti i proprietari dei cani o a coloro che vogliono acquisire un cane (articolo 1,

comma 4), e un percorso mirato per i proprietari di cani individuati dai Comuni in collaborazione con i Servizi Veterinari ai sensi dell'articolo 1, comma 6 dell'ordinanza per i quali il percorso formativo diviene obbligatorio e prevede anche una valutazione comportamentale nonché l'eventuale intervento del medico veterinario esperto in comportamento animale.

I cani dichiarati a rischio elevato, iscritti in un apposito elenco, sono soggetti anche a verifiche periodiche da parte del Veterinario ufficiale.

Il percorso base è stato elaborato in collaborazione con la Federazione Nazionale degli Ordini dei Veterinari Italiani (FNOVI) e prevede materie didattiche di base quali l'etologia, lo sviluppo comportamentale, il benessere animale, la comunicazione corretta e gli errori di comunicazione e come prevenire l'aggressività.

• **L'Ordinanza 16 luglio 2009** "recante misure per garantire la tutela e il benessere degli animali di affezione anche in applicazione degli articoli 55 e 56 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163" è attualmente oggetto di sospensione da parte del TAR del Lazio. Il Consiglio di Stato ha confermato la sospensione dell'efficacia del provvedimento.

Tale ordinanza è significativa perché stabilisce un importante principio: "L'affidamento del servizio di mantenimento e gestione da parte dei Comuni dei cani randagi deve tener conto della loro natura di esseri senzienti".

*Dirigente veterinario
Ministero della salute, Direzione Generale della
Sanità Animale e del Farmaco Veterinario
Ufficio VI - benessere animale