

Il costo *dell'inazione*

*Prendersi cura prima:
animali, persone e comunità
nelle politiche della prevenzione*

Analisi dei
dati ricevuti
dalle Aziende
Sanitarie e dai
Comuni italiani

XV Rapporto nazionale di Legambiente

“

*La parola **complexus** vuol dire "legato", "tessuto insieme": il pensiero complesso è un pensiero che lega, contestualizzando, cioè legando al contesto.*

Edgard Morin

”

Edgar Morin, scomparso il 29 maggio 2026 all'età di centoquattro anni, ci lascia un metodo prima ancora che un pensiero. La sua lezione è che nessun problema si lascia capire, né risolvere, se lo isoliamo dal tessuto di cui fa parte. Le pagine che seguono provano a tenere fede a questo invito. Il benessere degli animali non è una questione separata, che vive in un capitolo a sé del bilancio pubblico, ma un filo intrecciato alla salute delle persone, alla tenuta dei servizi locali, alla forza o alla fragilità dei territori. Tirando quel filo si muove tutto il resto, e ignorarlo non lo recide: ne sposta soltanto il peso, più avanti nel tempo e più in basso, su chi è già meno attrezzato a sostenerlo. È in memoria di Edgar Morin, e della sua ostinazione a collegare ciò che altri preferivano tenere distinto, che apriamo questa quindicesima edizione.



Indice

Sintesi per i decisori politici	4
1. La questione animale nelle città	5
1.1 Quanti siamo, quanti sono	5
1.2 Chi ha gli animali e perché conta	6
1.3 Un paese a due velocità	7
1.4 Il costo dell'inazione	9
2. Governance pubblica	10
2.1 Il quadro normativo nazionale	10
2.2 I dati del questionario	11
2.3 Il confronto europeo	13
3. I dati del rapporto	14
3.1 La metodologia dell'Indice di Convivenza Urbana	14
3.2 Il campione, la copertura e la partecipazione	16
4. I temi	18
4.1 Anagrafe e SINAC	18
4.2 Randagismo e controllo demografico	20
4.3 Servizi per i cittadini	23
4.4 Animali selvatici e biodiversità urbana	25
5. Performance e analisi territoriali	26
5.1 Le risorse del sistema	26
5.2 L'Indice di Convivenza Urbana per territorio	27
5.3 Le performance dei Comuni e delle Aziende sanitarie	28
5.4 Indice e illegalità: una lettura incrociata	29
5.5 Il Premio nazionale Animali in Città	30
6. Buone pratiche	32
6.1 Buone pratiche europee	32
6.2 Buone pratiche italiane	34
7. Agenda politica	38
7.1 Le proposte di Legambiente	38
7.2 Azioni immediate per le istituzioni	42
7.3 Strumenti per i circoli Legambiente	43
8. Benessere animale come investimento	45
Appendice A Metodologia statistica dettagliata	50
Appendice B	54
Mappa legislativa regionale su randagismo e animali d'affezione	54
Bibliografia e fonti	57

A cura

dell'Ufficio nazionale
Cites e Benessere animale
di Legambiente

Redazione

Lucia Capitanata,
Antonino Morabito

Si ringraziano gli enti patrocinanti

ANCI, Conferenza delle Regioni
e delle Province autonome,
FNOVI, ANMVI, SIMeVeP, ENCI e
i Comuni e le Aziende sanitarie
che hanno partecipato
all'indagine

Progetto grafico ed impaginazione

Luca Fazzalari

Immagine di copertina

app.envato.com
© RossHelen

Luglio 2026



Sintesi

per i decisori politici

In Italia convivono decine di milioni di animali domestici, milioni di famiglie in difficoltà economica, oltre mille Comuni in crisi finanziaria e un Servizio sanitario nazionale tra gli ultimi in Europa per finanziamento. Il mercato degli animali da compagnia cresce mentre i canili si riempiono oltre la capienza. La qualità dei servizi pubblici per i cittadini che hanno animali d'affezione misura, in concreto, il welfare di un territorio, e questa quindicesima edizione la legge attraverso un tema, il costo dell'inazione.

Il dato di apertura è ancorato alla fonte più autorevole. Il referto della Corte dei conti, con la deliberazione n. 3/SEZAUT/2026/FRG del marzo 2026, certifica che a fine 2024 risultavano 1.001 Comuni coinvolti in procedure di dissesto o riequilibrio, con oltre otto miliardi di euro di massa debitoria. Sono in larga parte gli stessi territori in cui il randagismo è più intenso e in cui si concentrano gli illeciti a danno degli animali.

La XV edizione raccoglie le risposte di 447 Comuni e 43 Aziende sanitarie e introduce l'**Indice di Convivenza Urbana**, che combina a peso paritario la performance del Comune e quella dell'Azienda sanitaria del medesimo territorio e descrive lo stato dei servizi offerti su cinque livelli, dai servizi avanzati ai servizi da rafforzare. L'Indice in questa edizione è calcolabile per 218 Comuni partecipanti.

I numeri delle scelte di governo del settore restituiscono la dimensione del problema. Nel 2025 i canili di 221 Comuni, tra coloro che hanno risposto, contano 14.550 cani presenti, 13.854 ingressi e 6.696 adozioni, e **poco più di due cani su dieci** tra quelli presenti **non escono** nel corso dell'anno, ossia 3.243 animali che si avviano a diventare difficilmente adottabili. Proiettando questi dati su scala nazionale, si stima che in tutta Italia siano stati oltre 14.700 i cani che rischiano questa sorte. La spesa pubblica di settore scende a 193,6 milioni di euro, il 22 per cento in meno rispetto all'anno precedente, e vale appena il 3,65 per cento di un mercato degli animali da compagnia da 5,3 miliardi, di cui 4,2 miliardi per i soli alimenti, in crescita a un tasso medio annuo del 6,9 per cento. La componente sanitaria della spesa scende a 0,6 euro per abitante.

La tesi principale che attraversa questa edizione del rapporto è una. Non investire nei servizi per gli animali d'affezione non fa risparmiare, ma sposta i costi nel tempo e su altri bilanci, di norma su chi è meno attrezzato a sostenerli. Tenere per un anno in canile un cane reso difficilmente adottabile costa alla collettività intorno ai 1.900 euro, mentre formare preventivamente il suo proprietario ne costa, una sola volta, tra 100 e 250, da otto a diciannove volte di meno. Su questa evidenza il capitolo 7 costruisce sei proposte, dal fondo nazionale vincolato per i servizi essenziali alla riduzione dell'IVA veterinaria, dalla formazione cinofila di base gratuita al riparto chiaro dei costi sui cani vaganti.



La questione animale nelle città

1

1.1

Quanti siamo, quanti sono

La domanda su quanti animali domestici vivano oggi in Italia sembra elementare, eppure non trova una risposta univoca, e proprio in questa incertezza si annida il primo problema. L'ISTAT, nell'indagine "I cittadini e il tempo libero" pubblicata a dicembre 2025 con dati riferiti al 2024, stima che gli animali domestici siano circa 25,5 milioni, presenti nel 37,7 per cento delle famiglie, vale a dire oltre dieci milioni di nuclei. Il Rapporto Assalco-Zoomark 2026 ne conta invece 53,6 milioni, in più della metà delle famiglie, il 54,5 per cento, quota che sale al 66,7 per cento tra quelle con bambini. **Tra la stima ufficiale e quella di mercato corrono circa ventotto milioni di animali**, una distanza che misura concretamente ciò che il sistema pubblico non riesce a registrare, e quindi a vedere, e che va ben oltre una semplice divergenza metodologica tra due indagini. Il registro pubblico lo conferma con un conteggio ancora più basso, perché le anagrafi territoriali degli animali d'aff-

fezione gestita dal Ministero della Salute, che nel SINAC (Sistema Informativo Nazionale degli Animali da Compagnia) rappresenta lo stato attuale noto della popolazione registrata, si ferma, a inizio 2026, a circa 16,5 milioni di animali totali, di cui 14,9 milioni di cani.

Il confronto tra le tre fonti, rappresentato nel grafico che segue, fotografa il paradosso dei numeri.

Il paradosso dei numeri

Fonte	Stima animali da compagnia
Ministero della Salute (anagrafi territoriali)	16,5 mln
ISTAT 2024 (ufficiale)	circa 25,5 mln
Assalco-Zoomark 2026	53,6 mln

FONTE: MINISTERO DELLA SALUTE, ANAGRAFI TERRITORIALI; ISTAT 2024 (DICEMBRE 2025); RAPPORTO ASSALCO-ZOOMARK 2026. LE STIME NON SONO DIRETTAMENTE CONFRONTABILI PER LE DIVERSE METODOLOGIE.

Un divario simile conta, perché ciò che il pubblico non registra, il mercato lo conosce con precisione. Nel 2025 il giro d'affari di alimenti e prodotti per la cura degli animali ha raggiunto i 5,3 miliardi di euro, in crescita del 2,5 per cento sull'anno. I soli alimenti per cani e gatti valgono 4,2 miliardi e crescono a un tasso medio annuo del 6,9 per cento tra il 2022 e il 2025, un ritmo ben più dinamico del largo consumo confezionato, mentre le vendite online rappresentano il 7 per cento del totale. Il settore privato conosce con esattezza i propri clienti. Una parte crescente di quella domanda passa proprio per i canali digitali, dove l'acquisto è a un clic di distanza e i controlli sulla provenienza degli animali si fanno più deboli, ed è la stessa porta attraverso cui transitano, accanto agli acquisti regolari, anche i cuccioli del traffico illegale che

il Rapporto Ecomafia documenta da anni.

A un mercato così florido corrisponde però una cronica emergenza pubblica. Una domanda spesso impulsiva, alimentata da acquisti facili e privi di filtri e conoscenza, genera animali di cui non sempre si sa prendere cura, e da qui nascono gli abbandoni, i canili che si riempiono oltre ogni capienza e, infine, i costi che ricadono sui bilanci comunali, molti dei quali già in difficoltà. Ogni animale che sfugge alla registrazione rappresenta, prima ancora di un problema sanitario, un vuoto di conoscenza, perché non sappiamo quanti siano, dove siano e chi se ne occupi, e non si governa ciò che non si conosce. È il filo che lega le pagine che seguono e che porta al tema di questa quindicesima edizione, il costo dell'inazione.

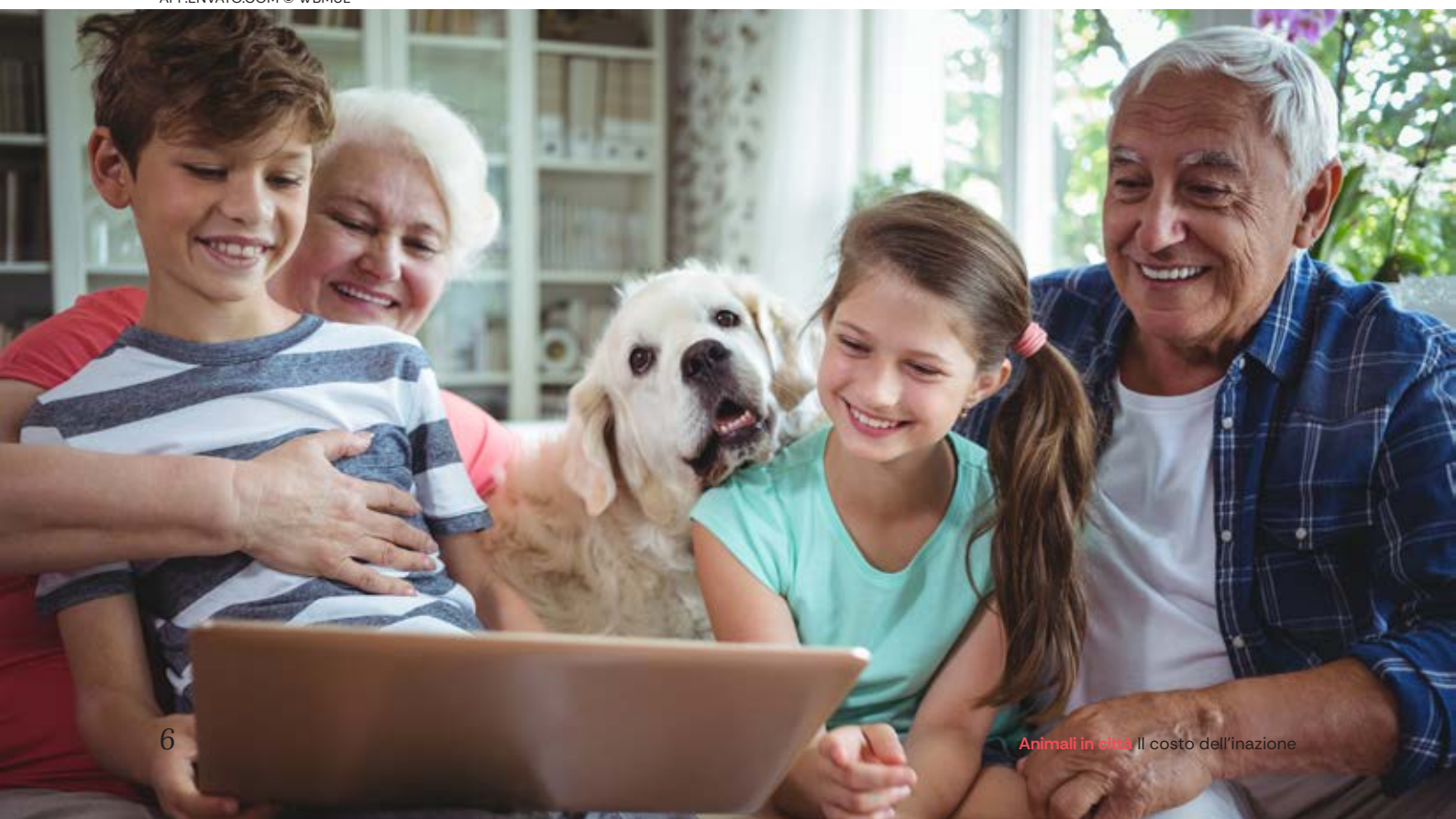
1.2

Chi ha gli animali e perché conta

I dati ISTAT del 2024 permettono di smontare due luoghi comuni tenaci. Il primo vuole gli animali domestici come un fenomeno urbano e benestante, mentre accade il contrario, perché la quota di famiglie con animali è più alta

nei piccoli comuni sotto i duemila abitanti, dove tocca il 47,7 per cento, che nei comuni centro delle aree metropolitane, ferme al 29,4 per cento, e attraversa l'intera scala sociale, con una presenza che cresce nei nuclei a titolo di studio

APP.ENVATO.COM © WBMUL



medio-alto, al 45,5 per cento, e resta comunque ampiamente diffusa ovunque. Il secondo luogo comune vuole gli animali come compagnia per chi è solo, e anche qui i numeri raccontano una storia diversa, perché sono soprattutto con le famiglie con figli, e le coppie con figli ormai grandi arrivano al 51,2 per cento, mentre le persone sole con più di 65 anni, quelle a cui istintivamente si pensa, ne hanno molti meno, il 22,7 per cento. Ne emerge un ritratto sociale preciso, perché gli animali accompagnano la vita quotidiana di famiglie di ogni reddito e in ogni angolo del Paese, comprese le aree interne e i piccoli centri dove i servizi veterinari pubblici sono più rarefatti.

Chi ha gli animali

Categoria	Quota di famiglie con animali
Totale famiglie	37,70%
Piccoli comuni (sotto 2.000 ab.)	47,70%
Comuni centro delle aree metropolitane (oltre 500.000 ab.)	29,40%
Centro Italia (massimo)	42,70%
Persone sole over 65 (minimo)	22,70%
Cura settimanale, donne	26,60%
Cura settimanale, uomini	20,80%

FONTE: ISTAT, «GLI ANIMALI DOMESTICI IN ITALIA. ANNO 2024» (DICEMBRE 2025).

1.3

Un paese a due velocità

La geografia della presenza animale segue le faglie che già attraversano il Paese. Gli animali sono più diffusi nel Centro, dove li possiede il 42,7 per cento delle famiglie, e nei piccoli comuni, mentre la quota scende nelle aree metropolitane e nel Mezzogiorno, dove al Sud e nelle Isole oscilla tra il 31 e il 34,3 per cento. Il dato più scomodo emerge incrociando questa mappa con quella della fragilità istituzionale. Le regioni con la più alta concentrazione di Comuni in crisi finanziaria certificata dalla Corte dei conti, ov-

C'è poi una dimensione di genere che la statistica rende visibile. La cura degli animali pesa soprattutto sulle donne, perché il 26,6 per cento se ne occupa almeno una volta a settimana, contro il 20,8 per cento degli uomini, con uno scarto che tocca i dieci punti nella fascia tra i 45 e i 64 anni. È lavoro di cura e, come tutto il lavoro di cura, tende a restare invisibile e non riconosciuto.

Sapere chi ha gli animali serve a indirizzare molte politiche. La letteratura scientifica internazionale, dall'FBI all'Organizzazione mondiale della sanità fino a Scotland Yard, considera **il maltrattamento degli animali un indicatore precoce di violenza interpersonale e di fragilità familiare**¹. Ne discende che la competenza nella relazione con un animale costituisce una responsabilità civica diffusa, perché chi sceglie di avere un cane entra in un legame che richiede conoscenza oltre all'affetto. Le famiglie che più avrebbero bisogno di una formazione di base sono spesso quelle che oggi non hanno accesso ad alcun percorso strutturato, e che proprio per questo restano più esposte sia al rischio di abbandono sia a quello del maltrattamento per incompetenza relazionale. È un nodo che il rapporto riprende tra le proposte, perché tiene insieme il benessere degli animali e la prevenzione della violenza.

vero Sicilia, Calabria e Campania, sono le stesse in cui il randagismo raggiunge i livelli più elevati. Lo conferma il referto della Corte dei conti, che a fine 2024 conta oltre mille Comuni coinvolti da procedure di crisi finanziaria, con quasi cinquecento tra dissesti e piani di riequilibrio ancora aperti, in larga parte proprio in queste regioni del Mezzogiorno.

La geografia dei reati contro gli animali va letta con maggiore cautela. Il Rapporto Ecomafia 2025 censisce 7.222 illeciti e le quattro regio-

1 Sorcinelli F., Tozzi R., *Zooantropologia della devianza. Profilo zooantropologico comportamentale e criminale del maltrattatore e uccisore di animali*, report maggio 2016, LINK-Italia APS e Corpo forestale dello Stato, N.I.R.D.A.; Sorcinelli F., *La storia del LINK in Italia, 1997 - agosto 2025*, LINK-Italia APS.



APPENVATO.COM © BILANOL

ni a tradizionale presenza mafiosa ne concentrano il 38,7 per cento, ma questa graduatoria non coincide con la sola mappa del Mezzogiorno fragile, perché accanto alle regioni meridionali compaiono ai vertici anche la Liguria, in terza posizione, e una Toscana in posizione elevata. La criminalità ai danni degli animali, dunque, attraversa l'intero territorio nazionale e si lascia ridurre con difficoltà a una sola area del Paese.

La sovrapposizione tra fragilità finanziaria e randagismo ha una spiegazione precisa. Dove l'ente locale non riesce a garantire i servizi ordinari vengono a mancare le sterilizzazioni, i controlli e la gestione dei canili, e in quel vuoto il randagismo si radica con più facilità. Fragilità finanziaria e abbandono occupano, alla lettera, gli stessi territori, e a pagarne il prezzo sono in-

sieme gli animali e le comunità che li abitano.

Questa Italia a due velocità ha anche un nome nelle politiche pubbliche. La classificazione nazionale delle aree interne, ormai consolidata, distingue i Comuni in base alla distanza dei cittadini dai servizi fondamentali e individua i territori più periferici, dai più remoti a quelli intermedi, dove l'accesso alla scuola, alla mobilità e alla salute è strutturalmente più difficile. Sono, in larga parte, gli stessi piccoli centri in cui le famiglie convivono di più con gli animali e in cui i servizi veterinari pubblici si fanno più rarefatti, e sono i territori che la Strategia Nazionale per le Aree Interne ha riconosciuto come fragili, riunendo oltre mille Comuni in poco più di settanta aree-progetto che coprono circa il diciassette per cento del territorio nazionale.

Leggere la presenza animale dentro questa geografia istituzionale, e non solo dentro la mappa generica dei piccoli comuni, rende più nitido il punto di fondo del rapporto, perché là dove i servizi alle persone sono più deboli lo sono quasi sempre anche quelli ai loro animali, e le due carenze si rinforzano a vicenda².

A complicare ulteriormente il quadro interviene la disomogeneità delle leggi regionali sulla gestione dei cani vaganti. Il riparto di competenze e di costi tra Regione, Azienda sanitaria e Comune cambia in modo sensibile da una regione all'altra e produce standard di tutela disegua-

li, oltre a oneri distribuiti in maniera spesso irrazionale, che gravano in misura sproporzionata proprio sui Comuni più piccoli e più fragili. È una delle questioni che il capitolo 7 affronta con una proposta specifica di uniformità e chiarezza nel riparto. Per misurare con precisione questa Italia a due velocità il rapporto introduce, a partire da questa edizione, l'**Indice di Convivenza Urbana**, calcolabile quest'anno per 218 Comuni partecipanti su 447 e organizzato su cinque livelli di servizio offerto, dai servizi avanzati ai servizi da rafforzare, che il capitolo 5 presenta nel dettaglio.

1.4

Il costo dell'inazione

Arriviamo così al cuore di questa edizione. Non investire nei servizi per gli animali d'affezione è una decisione che produce comunque costi, che si limita a rinviarli nel tempo e a scaricarli su altri soggetti, senza mai contabilizzarli apertamente. È la tesi che il capitolo 8 sviluppa con i numeri alla mano, e di cui qui anticipiamo la logica, perché attraversa l'intero XV rapporto.

Il caso simbolo è quello dei cani acquisiti senza alcuna preparazione e poi ceduti, abbandonati o sequestrati. Una volta entrati in canile, il confinamento prolungato li rende progressivamente difficilmente adottabili, fino a condannarli a una detenzione di fatto permanente, anno dopo anno, a spese della collettività. Quel costo, che nessun bilancio iscrive in anticipo, è il **prezzo differito di una prevenzione mancata**, fatta della formazione che non è mai stata offerta, del filtro che non è mai scattato al momento dell'acquisto e dell'anagrafe che non ha tracciato. Lo stesso vale per le cure veterinarie rinviate per ragioni economiche, che si trasformano in emergenze sanitarie più costose, e per i sequestri delle operazioni anticrimine, che ricadono sui Comuni senza un fondo dedicato, adeguatamente e annualmente alimentato.

Vale qui l'analogia con la protezione civile,

che ritorna in più punti del rapporto. Un'emergenza si previene e si affronta al meglio e con minori costi e difficoltà costruendo per tempo una formazione e una consapevolezza civica diffuse, invece di affidarsi ai soli professionisti e alle strutture pubbliche quando è ormai esplosa. Allo stesso modo il randagismo e il sovraffollamento dei canili si riducono soprattutto a monte, abbassando il numero di animali che entrano in questo circuito negativo, e questo richiede proprietari formati e consapevoli e un sistema pubblico organizzato per prepararli e monitorarli. La carenza di formazione di base dei proprietari, in questa luce, rappresenta una delle cause strutturali del problema. Poiché gli animali sono numerosi anche dove i servizi pubblici sono più deboli, il conto dell'inazione ricade in misura maggiore sulle famiglie e sui territori che meno possono permetterselo, in quello che il capitolo 8 descrive come **effetto redistributivo mancante**. Misurare il costo dell'inazione significa allora rendere finalmente visibile ciò che già oggi paghiamo senza accorgercene e con scarsi risultati, e dimostrare che prevenire costa meno che rincorrere e consente risultati di governo nettamente migliori.

2 Sulla classificazione delle aree interne e sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne si veda ForumDD - DASTU Politecnico di Milano, *Libriamo il potenziale di tutti i territori. Con una politica di sviluppo moderna e democratica*, Roma, 2020; Agenzia per la Coesione Territoriale, documentazione sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne.



Governance *pubblica*

2

APPENVATO.COM © BILANOL

2.1

Il quadro normativo nazionale

In Italia le regole sul benessere e sulla tutela degli animali d'affezione non mancano. Esiste un corpo normativo stratificato che parte dalla legge quadro 281 del 1991, la prima a fissare il principio del non abbattimento dei cani randagi, a istituire l'obbligo di anagrafe canina e a collocare le competenze tra Regioni, Comuni e Aziende sanitarie, che le diverse Regioni denominano Azienda sanitaria locale, territoriale o unità sanitaria locale secondo i rispettivi ordinamenti. Su quel fondamento si sono innestati, negli anni, l'ingresso dei delitti contro gli animali nel Codice penale con la legge 189 del 2004, il recepimento della Convenzione europea con la legge 201 del 2010 e, di grande rilievo, dal 2022 la modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione, che colloca la tutela degli animali tra i principi

fondamentali della Repubblica. L'ultimo tassello è la legge 82 del 2025, nota come legge Brambilla, in vigore dal 1° luglio 2025, che ridenomina il titolo del Codice penale dedicato alla materia, prima intitolato ai delitti contro il sentimento per gli animali e ora, coerentemente con il mandato costituzionale, ai delitti contro gli animali, inasprisce sensibilmente le pene e introduce per la prima volta su tutto il territorio nazionale il divieto di tenere i cani alla catena³.

La questione decisiva, per gli animali d'affezione, riguarda la capacità di dare attuazione a queste regole più che la loro quantità. La legge produce effetti soltanto se sul territorio esiste una macchina amministrativa in grado di applicarla, e quella macchina, nei fatti, è rappresentata dal Comune insieme all'Azienda sanitaria di

³ Riferimenti normativi citati: legge 281/1991; legge 189/2004; legge 201/2010; legge costituzionale 1/2022, di modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione; legge 82/2025, legge Brambilla. La ricostruzione delle leggi regionali è in Appendice B.

quel territorio. Quando il Comune è in dissesto, ogni obbligo resta, di fatto, sulla carta. Il dato è documentato dalla Corte dei conti, perché secondo il referto della Sezione delle autonomie sulle crisi finanziarie dei Comuni, deliberazione n. 3/SEZAUT/2026/FRG del marzo 2026, a fine 2024 risultavano avviate 1.383 procedure tra dissesti e piani di riequilibrio, che hanno complessivamente coinvolto 1.001 Comuni⁴. Di queste, 487 erano ancora aperte, 227 dissesti e 260 riequilibri, e riguardavano comunità per **quasi otto milioni di abitanti**, con una massa passiva da assorbire **superiore agli otto miliardi di euro**. La concentrazione è netta, perché **Sicilia, Calabria e Campania** da sole assommano la maggioranza dei casi. In questo scarto, tra ciò che la legge prescrive e ciò che l'ente può permettersi di fare, si misura davvero il welfare di un territorio.

Ecomafia 2025 lo registra senza ambiguità⁵. Pur riconoscendo nella legge Brambilla un rafforzamento importante, il rapporto osserva che la distanza tra la norma e la sua capacità di incidere resta ancora significativa. Una norma rafforzata sulla carta non basta a fermare fenomeni illeciti quando chi dovrebbe farla rispettare non ha risorse e personale per i controlli, per i ricoveri, per le sterilizzazioni.

A complicare il quadro interviene la dimensione regionale. La tutela degli animali d'affezione e il governo del randagismo si muovono lungo una competenza condivisa, e il riparto di responsabilità e di costi tra Regione, attraverso le Aziende sanitarie, e Comune nella gestione dei cani vaganti varia in misura sensibile da una

zona all'altra del Paese. Ne risultano standard di tutela diseguali e oneri distribuiti in modo spesso irrazionale, che gravano in maniera sproporzionata sui Comuni più piccoli e già più fragili, gli stessi che meno possono permetterseli. Quasi il 70 per cento di tutti i Comuni italiani sono piccoli comuni, sotto i 5.000 residenti, e tra questi ben il 64 per cento è rappresentato da piccolissimi comuni, con meno di 2.000 residenti. La medesima norma nazionale, calata su sistemi regionali profondamente diversi, finisce per produrre altrettanti livelli diversi di effettività. L'Appendice B di questo rapporto ricostruisce l'attuale mosaico normativo e ne evidenzia le linee di fondo. È la premessa che rende necessarie, più avanti, sia la proposta di un fondo nazionale vincolato per i servizi veterinari essenziali sia quella di una riforma che chiarisca il riparto delle competenze nella gestione dei cani vaganti, tra una fase prioritariamente sanitaria e una fase orientata all'adozione e alla sensibilizzazione civica, entrambe sviluppate nel capitolo 7.

Accanto alla cornice nazionale, una governance di prossimità sta prendendo forma nei Comuni che istituiscono un Garante per i diritti degli animali o un Ufficio per la loro tutela, come punto unico di contatto tra cittadini, uffici pubblici e associazioni. È una struttura leggera, che raccorda le competenze sanitarie e di polizia locale senza sostituirle, e che vale soprattutto per la prossimità che assicura. Il capitolo 6 documenta questa governance emergente nel riquadro dedicato, con alcuni casi raccolti tra i Comuni partecipanti.

2.2

I dati del questionario

L'indagine si fonda su due questionari distinti, uno rivolto ai Comuni e uno alle Aziende sanitarie, compilati online su piattaforma con invio di copia certificata via PEC. La compilazione è essa stessa un atto di trasparenza, e la scelta

di rispondere segnala la disponibilità dell'ente a rendere conto ai cittadini del proprio operato. Nella XV edizione hanno risposto 447 Comuni e 43 Aziende sanitarie⁶.

La partecipazione dei Comuni è la più bassa

⁴ Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2026/FRG, referto sulle crisi finanziarie dei Comuni, marzo 2026.

⁵ Legambiente, *Ecomafia 2025*, Edizioni Ambiente.

⁶ Legambiente, *XV Rapporto Animali in Città*, questionari ai Comuni e alle Aziende sanitarie, edizione 2025; elaborazioni interne sulle classifiche, sull'Indice di Convivenza Urbana per Comune e sulla serie storica della partecipazione.

della serie considerata a partire dal 2020. I rispondenti sono stati 656 nel 2020, 986 nel 2021, 552 nel 2022, 771 nel 2023, 734 nel 2024 e 447 nel 2025. I 447 rispondenti del 2025 corrispondono a circa il 5,7 per cento dei Comuni italiani e a una popolazione servita pari al 26,1 per cento del totale nazionale. Le Aziende sanitarie rispondenti, 43 nel 2025, si mantengono invece su valori stabili lungo l'intera serie considerata.

Il dato di partecipazione misura il campione e non l'universo dei Comuni italiani, e la flessione del 2025 va letta insieme al cambiamento di impianto introdotto in questa edizione, che fa della trasparenza un requisito d'ingresso per l'ICU e non più una semplice componente del punteggio. Rispondere comporta un onere documentale, e una parte della flessione riflette questa soglia più alta più che un arretramento reale dei servizi.

Tra gli enti che rispondono, le Aziende sanitarie raggiungono livelli di servizio nettamente superiori a quelli dei Comuni. Nel 2025 le Aziende sanitarie con una performance almeno sufficiente sono il 79,1 per cento, contro il 40,7 per cento dei Comuni. Lo scarto conferma una tendenza pluriennale, perché la quota di enti almeno sufficienti era nel 2020 del 70,0 per cento per le Aziende sanitarie e del 9,5 per cento per i Comuni, ed è salita nel 2024 all'84,1 per cento per le Aziende sanitarie e al 39,5 per cento per i Comuni. La componente sanitaria, dove risponde, regge meglio della componente comunale, e il divario rimanda a ragioni che riguardano anche le priorità politiche locali, oltre alle capacità di bilancio e alle competenze specifiche del personale sanitario.

La distribuzione complessiva delle performance comunali del 2025 colloca la maggior parte dei rispondenti nei livelli inferiori della scala. Risultano con performance insufficienti 163 Comuni, il 36,5 per cento, scarse 90 Comuni, il 20,1 per cento, e pessime 12 Comuni, il 2,7 per cento, mentre i livelli di performance alte restano contenuti, con 2 Comuni eccellenti, 20 ottimi, 56 buoni e 104 sufficienti. Questo spostamento verso il basso non descrive un crollo reale dei servizi, perché riflette un campione in parte differente, il nuovo impianto e la trasparenza richiesta come condizione di ammissione, e la scala seleziona in modo più stringente.

Un secondo dato, quello dei controlli, mostra dove la vigilanza pubblica effettivamente si

esercita, e racconta una concentrazione marcata.

Concentrazione delle sanzioni

Indicatore	Valore
Enti rispondenti nel 2025	447
Quota delle sanzioni concentrata nei primi 10 enti (2025)	66,60%
Oscillazione della quota concentrata, serie 2020 - 2025	tra 54,6% e 68,5%

FONTE: ELABORAZIONI ANIMALI IN CITTÀ SUI QUESTIONARI AI COMUNI E ALLE AZIENDE SANITARIE, SERIE 2020-2025.

La XV edizione introduce l'Indice di Convenza Urbana, che combina a peso paritario la performance del Comune e quella dell'Azienda sanitaria competente e sposta lo sguardo dal singolo ente al territorio. L'Indice si calcola soltanto dove hanno risposto sia il Comune sia l'Azienda sanitaria, e il silenzio dell'Azienda sanitaria non penalizza i Comuni che ne dipendono. Per questa ragione l'Indice è disponibile per 218 Comuni sui 447 rispondenti, pari al 49 per cento del campione, e il limite dipende dalla risposta delle Aziende sanitarie più che da quella dei Comuni. La distribuzione sui cinque livelli vede 22 Comuni nei territori con servizi avanzati, 63 nei servizi adeguati, 75 nei servizi essenziali, 39 nei servizi limitati e 19 nei servizi da rafforzare, e la mediana, pari a 36,0 punti, cade nella banda dei servizi essenziali, che rappresenta il livello tipico dell'anno. La lettura territoriale dell'Indice resta condizionata da quali Aziende sanitarie hanno risposto e non va intesa come una graduatoria di qualità tra macroaree. Il capitolo 5 ospita la classifica e l'analisi per territorio, compreso il caso di Roma.

Il quadro che emerge dai questionari rimanda direttamente alla fragilità descritta nel paragrafo 2.1. I Comuni che faticano a rispondere e a garantire servizi adeguati sono spesso gli stessi che operano in condizioni di bilancio difficili e dentro sistemi regionali che ne aggravano gli oneri. Per questo le proposte del capitolo 7, dal fondo nazionale vincolato al chiaro riparto delle competenze, muovono da questi dati e non da un principio astratto.

Il confronto europeo

Guardare oltre confine aiuta a inquadrare il problema nella sua giusta dimensione. La sanità pubblica italiana è cronicamente sottofinanziata. Secondo la Fondazione GIMBE, nel 2024 la spesa sanitaria pubblica si è fermata al 6,3 per cento del PIL, sotto la media dell'area OCSE, pari al 7,1 per cento, e sotto quella europea, pari al 6,9 per cento, con un divario di spesa pro capite stimato in 43 miliardi di euro rispetto ai Paesi europei. Sulla spesa pro capite l'Italia è l'ultima tra i Paesi del G7 e si colloca al quattordicesimo posto fra i ventisette Paesi europei dell'area OCSE. Il sottofinanziamento non accenna a rientrare, perché il consuntivo 2025 del Documento di Finanza Pubblica, analizzato dalla stessa Fondazione, conferma il rapporto tra spesa sanitaria e PIL fermo al 6,3 per cento, segno del suo carattere strutturale⁷.

La sanità veterinaria pubblica appartiene a questo stesso sistema, ne condivide la fragilità e ne subisce ancor più le conseguenze. Il segnale più recente arriva dai dati di spesa del 2025, quando la componente sanitaria della spesa di settore scende in media a 0,6 euro per abitante, in calo dagli 1,01 euro dell'anno precedente. Dove mancano risorse per la medicina umana, attendersi servizi veterinari pubblici anche minimi diventa illusorio.

Da qui un'osservazione che attraversa l'intero rapporto. I Paesi con i migliori servizi per gli animali sono quasi sempre quelli con sistemi sanitari più robusti e con governi locali più in grado di dare risposte ai cittadini. La regolarità di questa corrispondenza indica che il benessere animale è funzione della capacità complessiva di uno Stato di prendersi cura, attraverso le sue istituzioni di prossimità, dei soggetti più deboli.

Il welfare animale cresce dove cresce il welfare nel suo insieme.

Sul piano normativo l'Europa ha appena compiuto un passo che l'Italia non può ignorare. Il 22 maggio 2026 il Consiglio dell'Unione euro-

pea ha adottato in via definitiva il primo **Regolamento europeo dedicato al benessere e alla tracciabilità di cani e gatti**, già approvato dal Parlamento europeo il 28 aprile, con il voto favorevole di tutti i ventisette Stati membri e la sola astensione della Repubblica Ceca. Il testo, in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione, introduce per la prima volta regole comuni sull'identificazione obbligatoria tramite microchip, sulla registrazione in banche dati nazionali interoperabili, sull'allevamento, sulla vendita e sull'importazione, e si applicherà in modo progressivo a partire dal 2028, con periodi transitori più lunghi per alcuni obblighi. Il Regolamento agisce soprattutto sugli stabilimenti e sugli operatori e lascia ai singoli Stati il compito di costruire intorno a quelle regole i servizi e la cultura del possesso responsabile che ne fanno la differenza, un tema che il capitolo 7 riprende nelle proposte⁸.

⁷ Fondazione GIMBE, analisi della spesa sanitaria pubblica 2024 e del consuntivo 2025 del Documento di Finanza Pubblica.

⁸ Consiglio dell'Unione europea e Parlamento europeo, Regolamento (UE) sul benessere e la tracciabilità di cani e gatti, 2026, in attesa di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.



I dati del rapporto

3

3.1

La metodologia dell'Indice di Convivenza Urbana

Questo capitolo spiega come nascono i numeri del rapporto, come si raccolgono, come diventano punteggi e valutazioni di performance, come si combinano nell'Indice e come si traducono nei premi, che, complessivamente, si trovano riassunti e descritti nell'apposita Appendice A. La rilevazione si appoggia a due questionari distinti, uno per i Comuni e uno per le Aziende sanitarie, costruiti insieme agli enti patrocinanti⁹ e compilati online su piattaforma con invio di copia certificata via PEC, una procedura che assicura la tracciabilità e la confrontabilità delle risposte. Le domande poste ai due tipi di ente, benché tengano conto delle differenti competenze, sono in larga parte omogenee, così da permettere sia la valutazione del singolo ente sia la lettura del territorio nel suo insieme.

La struttura di valutazione si articola in macroaree. Per i Comuni sono quattro, dedicate al quadro delle regole, alle risorse e ai risultati, all'organizzazione e ai servizi, e ai controlli; per le Aziende sanitarie sono tre, perché la materia regolamentare esula dalle loro competenze. In totale gli indicatori sono 36 per i Comuni e 25 per le Aziende sanitarie, e ciascuno è definito da un obiettivo ottimale, da una soglia minima e da un peso. Il punteggio massimo raggiungibile è di 109 punti per i Comuni, che salgono a 112 per i Comuni costieri in ragione degli adempimenti aggiuntivi, e di 108 punti per le Aziende sanitarie.

Per non penalizzare i territori più piccoli, su alcuni indicatori la valutazione tiene conto della dimensione demografica e del grado di urba-

⁹ I questionari sono costruiti con gli enti patrocinanti: ANCI, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, FNOVI, ANMVI, SIMeVeP ed ENCI.



APP.ENVATO.COM © AKPORTFOLIO24

nizzazione, ricavati dai dati statistici ufficiali¹⁰. Il meccanismo riconosce un bonus che arriva fino a 21,25 punti per i Comuni con meno di mille abitanti e fino a 14,5 punti per quelli sotto i cinquemila. È il modo con cui il rapporto dà valore al fatto che ci possa essere un confronto e si possono ottenere buoni risultati pur nelle differenze, ossia con risorse limitate e/o anche senza fornire dati su servizi correlati alle dimensioni e alla distribuzione della popolazione residente.

Il punteggio complessivo di ogni ente si traduce in un giudizio di performance articolato su otto livelli, dalla performance negativa, attribuita a chi non risponde, fino a quella eccellente, passando per i gradini intermedi di pessima, scarsa, insufficiente, sufficiente, buona e ottima. Lo stesso criterio si applica a ciascuna macroarea, con soglie proprie, così da restituire un profilo dettagliato dei punti di forza e di debolezza di ogni amministrazione.

La novità metodologica della XV edizione è l'**Indice di Convivenza Urbana**, che sposta lo

sguardo dal singolo ente al territorio. L'Indice combina a peso paritario la performance del Comune e quella dell'Azienda sanitaria competente, dopo averle normalizzate sulla stessa scala centesimale, assegnando il cinquanta per cento del valore a ciascuna delle due componenti. In questa edizione la trasparenza diventa un requisito d'ingresso, condizione necessaria perché un ente entri nella valutazione. L'Indice si calcola soltanto dove hanno risposto sia il Comune sia l'Azienda sanitaria competente, e dove una delle due risposte manca il territorio non riceve l'indice ICU ma non viene penalizzato con un punteggio nullo, perché il silenzio di un'Azienda sanitaria non deve ricadere sui Comuni che ne dipendono. L'unità di osservazione resta il territorio del singolo Comune, al quale si associa la performance dell'Azienda sanitaria che lo comprende, cosicché i Comuni serviti dalla stessa Azienda ne condividono la componente sanitaria. Il risultato si distribuisce su cinque livelli, che descrivono lo stato dei servizi pubblici offerti agli animali d'affezione e ai loro detentori:

¹⁰ I fattori compensativi per la dimensione demografica e il grado di urbanizzazione sono calcolati sui dati ISTAT ed Eurostat.

servizi avanzati per i territori che raggiungono almeno 45 punti, adeguati tra 38 e 44, essenziali tra 31 e 37, limitati tra 24 e 30, e da rafforzare sotto i 24 punti. Trattandosi del primo anno di adozione, l'Indice costituisce la base di partenza delle serie storiche future.

Dai punteggi discendono i premi, organizzati in tre famiglie. La prima riconosce il **merito assoluto**, con quattordici premi di performance per i Comuni, ossia le prime tre performance complessive, la prima performance per ciascuna delle quattro macroaree e le prime performance per le sette categorie dimensionali, e dieci per le Aziende sanitarie, ossia le prime tre performance complessive, la prima performance per ciascuna delle tre macroaree e le prime performance per le quattro categorie dimensionali. La seconda guarda al **merito dinamico e di contesto**, e comprende il premio al maggior progresso rispetto all'edizione precedente e quello all'eccellenza in condizioni avverse, riservato ai migliori risultati ottenuti in situazioni di fragilità finanziaria o dimensionale, distinti per Comuni e Aziende sanitarie. La terza famiglia è il premio alla **collaborazione istituzionale**, legato al nuovo indice ICU, che spetta non a un singolo

ente ma a un territorio in cui Comune e Azienda sanitaria raggiungono insieme i risultati migliori, con almeno una performance buona da parte di entrambi, e **viene ritirato congiuntamente**. Accanto ai premi, alcune menzioni segnalano l'eccellenza puntuale su singoli indicatori e fanno da ponte verso le buone pratiche raccolte nel capitolo 6. Poiché un medesimo ente può collocarsi ai vertici di più graduatorie, i premiati effettivi sono di norma meno numerosi delle categorie previste. Le classifiche da cui questi premi discendono, a partire dall'Indice di Convivenza Urbana per territorio e dal progresso rispetto all'edizione precedente, sono presentate nel capitolo 5, mentre l'insieme dei riconoscimenti compone il **Premio nazionale Animali in Città**.

Una precisazione chiarisce il rapporto tra questi strumenti. L'Indice di Convivenza Urbana e le performance classificano i sistemi nel loro complesso, mentre le buone pratiche e le menzioni documentano singole azioni replicabili. Una pratica eccellente non equivale a un giudizio positivo sull'intero ente che la realizza, e allo stesso modo un punteggio complessivo modesto non cancella il valore di un'eccellente azione puntuale.

3.2

Il campione, la copertura e la partecipazione

Ogni classifica presuppone una domanda che la precede, relativa a quali enti abbiano effettivamente risposto. Questa sezione dà conto del campione e ne dichiara i limiti, così che i risultati dei capitoli successivi possano essere letti per quello che sono.

Il dato rilevante non è soltanto quanti enti rispondono, ma quali. La tabella che segue riepiloga la partecipazione e la copertura a partire dal 2020, perché il numero dei Comuni rispondenti oscilla di anno in anno e nel 2025 tocca il punto più basso del periodo considerato, mentre quello delle Aziende sanitarie resta stabile¹¹. È la composizione del campione, oltre alla sua ampiezza, a orientare la lettura dei capitoli suc-

cessivi.

Partecipazione e copertura			
Anno	Comuni rispondenti	Aziende sanitarie rispondenti	Popolazione coperta
2020	656	50	31,20%
2021	986	42	23,20%
2022	552	38	21,90%
2023	771	46	25,50%
2024	734	44	30,50%
2025	447	43	26,10%

FONTE: LEGAMBIENTE, EDIZIONI X-XV DEL RAPPORTO ANIMALI IN CITTÀ. LA SERIE PUBBLICATA PARTE DAL 2020.

¹¹ Legambiente, XV Rapporto Animali in Città, questionari ai Comuni e alle Aziende sanitarie, edizione 2025; serie storica 2020-2025 dalle edizioni X-XV del rapporto; elaborazioni interne su partecipazione, performance e composizione del campione.

La distribuzione territoriale dei Comuni rispondenti è sbilanciata verso il Nord, che da solo raccoglie circa il sessanta per cento del campione, con 170 Comuni nel Nord-ovest, il 38,0 per cento, e 101 nel Nord-est, il 22,6 per cento, mentre il Centro si ferma a 68 Comuni, il 15,2 per cento, il Sud a 55, il 12,3 per cento, e le Isole a 53, l'11,9 per cento. Anche la composizione per dimensione demografica merita attenzione, perché i Comuni con meno di cinquemila abitanti, che nel Paese sono la grande maggioranza, qui rappresentano circa un terzo dei rispondenti: 88 hanno meno di duemila abitanti, il 19,7 per cento, e 62 si collocano tra duemila e cinquemila, il 13,9 per cento, mentre la fascia più numerosa è quella tra cinquemila e quindicimila abitanti, con 160 Comuni, il 35,8 per cento. Il confronto con l'anno precedente è possibile per 306 Comuni, quelli che hanno risposto in entrambe le edizioni.

Tra gli enti che rispondono, le Aziende sanitarie raggiungono con continuità livelli di servizio superiori a quelli dei Comuni, e lo scarto attraversa l'intera serie. La quota di enti con una performance almeno sufficiente resta sempre molto più alta per le Aziende sanitarie, mentre tra i Comuni cresce nel tempo pur partendo da valori bassi.

Aziende sanitarie e Comuni a confronto

Anno	Comuni almeno sufficienti	Aziende sanitarie almeno sufficienti
2020	9,50%	70,00%
2021	31,10%	85,70%
2022	39,50%	94,70%
2023	34,50%	80,40%
2024	39,50%	84,10%
2025	40,70%	79,10%

FONTE: LEGAMBIENTE, EDIZIONI X-XV DEL RAPPORTO ANIMALI IN CITTÀ. LA SERIE RILENTE DEL MUTARE DEL CAMPIONE E DELL'IMPIANTO METODOLOGICO TRA LE EDIZIONI.

Cinquantasette Comuni partecipano per la prima volta o tornano dopo una lunga assenza, e si distribuiscono lungo tutta la penisola. Tra i nuovi ingressi figurano realtà diverse per dimensione e collocazione, da un capoluogo come Belluno a centri come Agrate Brianza (MB), Roccastrada (GR), Montelupo Fiorentino (FI) e Nizza di Sicilia (ME). La loro presenza allarga la base informativa del rapporto e introduce territori

finora non rappresentati.

Gli enti che non hanno risposto compaiono nel rapporto con la dicitura dei dati non disponibili per la XV edizione, senza essere penalizzati con un punteggio. La scelta tiene insieme due esigenze, perché segnala con chiarezza l'assenza di informazioni e al tempo stesso evita di trasformare il silenzio di un ente in un giudizio negativo a quel territorio. La mappa di ciò che non si conosce è particolarmente estesa nel Mezzogiorno e tra i Comuni più piccoli, e per questo i risultati vanno letti come la fotografia di un campione che partecipa e non come una stima rappresentativa dell'intero Paese.

Chiude la sezione il riconoscimento dei **partner fedeli**, gli enti presenti da almeno tre edizioni consecutive, che in questa edizione sono 220, dei quali 104 distinti da una fedeltà particolarmente lunga, almeno cinque anni. La continuità di questi enti è la spina dorsale delle serie storiche e rende possibile leggere l'andamento dei servizi nel tempo, a partire da una base stabile di rispondenti. La graduatoria della fedeltà di partecipazione, con i marcatori dei debuttanti e dei partner fedeli, accompagna le classifiche del capitolo 5 e dà luogo ai relativi attestati.



I temi

4

4.1

Anagrafe e SINAC

L'anagrafe degli animali da compagnia è la prima infrastruttura del welfare animale, prima ancora di essere un adempimento amministrativo, perché senza sapere quanti e quali animali d'affezione vivono su un territorio nessun servizio può essere programmato. Il punto di partenza, però, è l'incertezza, perché il sistema pubblico, ancora oggi, non riesce a contarli con precisione. La distanza tra la fotografia statistica e quella di mercato sfiora i 28 milioni di ani-

mali¹², una divergenza che il box di questo paragrafo ricostruisce nel dettaglio. È il segno di istituzioni che, a distanza di trentacinque anni dalla legge istitutiva dell'anagrafe degli animali d'affezione, conoscono solo una parte della realtà che sono chiamate a governare.

Il confronto con il mercato rende evidente lo squilibrio. Nel 2025 il giro d'affari degli animali da compagnia in Italia vale 5,3 miliardi di euro, dei quali 4,2 miliardi per il solo alimento,

¹² ISTAT, «Gli animali domestici in Italia. Anno 2024» (dicembre 2025); Rapporto Assalco-Zoomark 2026. Le due stime non sono direttamente confrontabili per le diverse metodologie.

un comparto che cresce a un tasso medio annuo del 6,9 per cento¹³. A fronte di questa economia in espansione, la spesa pubblica di settore resta attorno ai centonovantaquattro milioni di euro, meno del quattro per cento del valore del mercato privato. Il sistema che dovrebbe garantire i servizi essenziali dispone quindi di risorse minime rispetto al fenomeno che è chiamato a governare.

L'assenza di registrazione, oltre a ostacolare la programmazione dei servizi, ha un costo concreto sul piano della legalità, perché un animale non tracciato sfugge a ogni controllo. Ecomafia 2025 conta 7.222 reati a danno degli animali nel 2024, e quattro regioni, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, ne concentrano il 38,7 per cento¹⁴. Il dato va letto con cautela, perché il fenomeno illegale, nelle sue tre filiere principali del *pet crime*, del *livestock crime* e del *wildlife crime*, non riguarda soltanto il Mezzogiorno, dato che la Liguria è la terza regione per numero di reati e anche la Toscana si colloca nella quinta posizione di questa negativa graduatoria. La stessa opacità alimenta i traffici transfrontalieri di animali, un canale che il caso di Vittorio Veneto, più avanti, mostra anche nella sua dimensione sanitaria.

13 Rapporto Assalco-Zoomark 2026, dati su mercato e alimentazione degli animali da compagnia.

14 Legambiente, Rapporto Ecomafia 2025.

La tracciabilità tecnica, affidata al microchip, non basta da sola. Sapere chi possiede un animale d'affezione è necessario, ma sapere se quella persona è in grado di prendersene cura lo è altrettanto, perché molte situazioni di abbandono e di randagismo nascono a monte, da acquisizioni molto poco consapevoli. Su questa doppia esigenza si fonda la proposta di integrazione tra il SINAC, il Servizio sanitario nazionale e i Servizi sociali sviluppata nel capitolo 7.

La parte del fenomeno che il sistema registra mostra comunque una crescita costante, segno che lo strumento, dove funziona, produce risultati.

Crescita dell'anagrafe

Animali	In anagrafe nel 2020	In anagrafe nel 2025
Cani	12,5 milioni	14,9 milioni
Gatti	0,8 milioni	1,6 milioni

FONTE: MINISTERO DELLA SALUTE, DATO ANAGRAFI TERRITORIALI AL 19 GENNAIO 2026.
NOTA. I CANI SONO PROSSIMI AI 15 MILIONI PERCHÉ LA REGISTRAZIONE È OBBLIGATORIA A LIVELLO NAZIONALE DAL 1991, MENTRE PER I GATTI L'OBBLIGATORietà NAZIONALE PARTE DAL 1° LUGLIO 2026

Il quadro complessivo, con la distanza tra le stime e la quota di animali non tracciati, è ricostruito nel box che segue.

SINAC: IL NUMERO CHE MANCA

Quanti animali domestici vivano in Italia non è noto con certezza, e la distanza tra le migliori stime disponibili è il primo dato da cui partire. L'ISTAT, nell'indagine pubblicata a dicembre 2025, stima circa 25,5 milioni di animali domestici in poco più di dieci milioni di famiglie, pari al 37,7 per cento del totale, mentre il Rapporto Assalco-Zoomark 2026 ne stima 53,6 milioni. La differenza, quasi 28 milioni di animali, è in parte metodologica, perché campioni e definizioni sono diversi, e misura anche quanto poco il sistema pubblico veda di ciò che il mercato invece conta.

Il SINAC nasce proprio per colmare questo vuoto unificando le anagrafi regionali, e finché non sarà pienamente operativo e interoperabile su tutto il territorio nazionale una quota rilevante di animali da compagnia resta non tracciata. Un animale invisibile è un problema su tre fronti. Sul piano della sanità pubblica, senza tracciabilità non si governano le zoonosi né le emergenze, come dimostra il caso di rabbia di Vittorio Veneto. Sul piano della legalità, l'assenza di registrazione è la condizione che rende possibile ogni filiera illecita, dai cuccioli senza tracciabilità agli animali selvatici sottratti ai controlli. Sul piano del welfare, non sapere chi possiede un animale impedisce di intercettare le situazioni di fragilità sociale e di prevenire abbandoni e randagismo.

Da questa doppia natura del problema, tecnica e culturale, discende la proposta di integrazione tra SINAC, Servizio sanitario nazionale e Servizi sociali avanzata nell'agenda politica del rapporto.

FONTI. MINISTERO DELLA SALUTE, SINAC; ISTAT, «GLI ANIMALI DOMESTICI IN ITALIA. ANNO 2024» (DICEMBRE 2025); RAPPORTO ASSALCO-ZOOMARK 2026; LE DUE STIME NON SONO DIRETTAMENTE CONFRONTABILI PER LE DIVERSE METODOLOGIE.



APP.ENVATO.COM © RABIZO94

4.2

Randagismo e controllo demografico

Il randagismo non è distribuito in modo uniforme sul territorio nazionale, e la sua concentrazione segue da vicino la fragilità finanziaria dei Comuni. Le aree dove il fenomeno è più intenso coincidono in larga misura con quelle dove i bilanci comunali sono più deboli, in un intreccio che tende ad alimentare sé stesso. Le cause stanno a monte, nelle cucciolate casalinghe non controllate, che sono il prodotto di una formazione mancata e di una cultura della prevenzione e della cura ancora poco diffusa in Italia più che di una fatalità geografica, e nelle acquisizioni intermedie dal mercato online senza filtri, che immettono animali senza alcun interesse alla capacità di chi dovrà accudirli.

Una dimensione spesso trascurata è quella sanitaria. Un cane vagante privo di identificativo è anzitutto una questione di sanità pubblica, perché può essere veicolo di zoonosi. Le indicazioni veterinarie prevedono, dopo la cattura, una **quarantena osservativa di due o tre settimane** per escludere che l'animale sia portatore

di malattie trasmissibili¹⁵, una fase che è sanitaria per definizione e che spetta quindi al Servizio veterinario pubblico dell'Azienda sanitaria. Il recente caso di Vittorio Veneto (TV) mostra in modo tangibile che cosa accade quando un animale entra, anche con le migliori intenzioni, fuori da queste procedure, e il box che segue lo ricostruisce.

Sterilizzazioni e ingressi in canile

Anno	Rapporto sterilizzazioni dei cani su ingressi in canile
2020	1 a 5,3
2021	1 a 7,1
2022	1 a 5,4
2023	1 a 6,3
2024	1 a 2,8
2025	1 a 3,2

FONTE: DATI 2020 – 2025, RAPPORTI NAZIONALI ANIMALI IN CITTÀ DI LEGAMBENTE.

15 Indicazioni dei servizi veterinari pubblici sulla quarantena osservativa successiva alla cattura, finalizzata all'esclusione delle zoonosi.

VITTORIO VENETO, MAGGIO 2026: IL PREZZO DI UN ANIMALE INVISIBILE

Il 27 maggio 2026 una clinica veterinaria di Vittorio Veneto, in provincia di Treviso, segnala all'Azienda Ulss 2 un cane meticcio con una sintomatologia nervosa compatibile con la rabbia. Le condizioni sono irreversibili, l'animale viene sottoposto a eutanasia in giornata e trasferito all'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie, centro di riferimento nazionale per la rabbia, che conferma la diagnosi e individua l'origine del virus in Marocco, paese in cui la malattia è endemica.

La ricostruzione chiarisce la dinamica, perché il cane era stato introdotto illegalmente in Italia alcuni mesi prima, tra il 5 e il 6 dicembre 2025, al seguito di un familiare della proprietaria rientrato da un viaggio in Marocco, senza passaporto, senza controllo veterinario e senza quarantena. La proprietaria, morsa dall'animale, viene immediatamente sottoposta a profilassi. La risposta sanitaria è imponente, con la vaccinazione antirabbica obbligatoria per tutti i cani e i gatti di proprietà del Comune, circa 5.300 animali tra cani registrati e gatti, la profilassi post-esposizione sulle persone potenzialmente esposte, l'osservazione dei cani entrati in contatto con l'animale e un'ordinanza comunale con le indicazioni operative per i proprietari.

Un solo animale entrato fuori dalle procedure sanitarie corrette attiva una catena di costi pubblici sproporzionata, a carico dell'intera comunità. Il caso conferma una tesi di fondo del rapporto, perché la tracciabilità funziona come un presidio di sanità pubblica prima ancora che come un adempimento amministrativo, e la prevenzione, fatta di anagrafe, controlli e quarantena nella fase di gestione sanitaria, costa una frazione dell'emergenza che la sua assenza genera. Illustra anche il nodo affrontato dalla specifica proposta dell'agenda politica, perché la fase iniziale di gestione di un animale a rischio, di cui non è nota la storia sanitaria, è sanitaria per definizione, ossia di competenza della Regione tramite l'Azienda sanitaria, e non deve gravare in modo improprio né subire ritardi a causa delle difficoltà del bilancio comunale. Il desiderio di salvare un animale incontrato all'estero resta un valore, ma diventa efficace solo quando è accompagnato dai controlli, dalla conoscenza e dal rispetto delle procedure sanitarie.

FONTE: AZIENDA ULSS 2 MARCA TREVIGIANA, COMUNICATO N. 97/2026 (29 MAGGIO 2026); ISTITUTO ZOOPROFILATTICO SPERIMENTALE DELLE VENEZIE; ORDINANZA DEL COMUNE DI VITTORIO VENETO; ANSA. LE STIME SUL NUMERO DI ANIMALI SONO INDICATE DALLE AUTORITÀ COME DATI DI PROPRIETÀ REGISTRATI.



APP.ENVATO.COM © GUYSWHOSHOOT

La disomogeneità delle leggi regionali complica ulteriormente il quadro nazionale. In molte regioni i costi del ricovero ricadono sul Comune sin dal primo giorno, indipendentemente dalla fase di gestione sanitaria in corso, e questo produce un onere irrazionale e iniquo, che colpisce soprattutto i Comuni più piccoli e già in difficoltà. L'Appendice B ricostruisce l'attuale riparto regione per regione. Il randagismo si configura

così come un'emergenza strutturale, che, come insegna l'esperienza della protezione civile, non si governa senza la costruzione di una partecipazione civica diffusa e consapevole, e il cui costo di gestione supera ampiamente quello che serve a prevenirlo.

Il box che segue mostra che cosa accade quando un Comune non ha le risorse per garantire questi servizi.

QUANDO IL COMUNE NON CE LA FA

I servizi per gli animali d'affezione gravano in larga parte sui Comuni, e molti Comuni non hanno le risorse per garantirli. Il referto della Corte dei conti sulle crisi finanziarie degli enti locali fotografa, a fine 2024, 1.001 Comuni coinvolti in procedure di dissesto o riequilibrio, con una massa debitoria complessiva superiore a otto miliardi di euro, e il 63,6 per cento delle procedure di crisi attivate, 880 su 1.383, si concentra in Sicilia, Calabria e Campania. La sovrapposizione geografica con il randagismo non è casuale, perché in larga parte si tratta degli stessi territori dove il fenomeno è più intenso e dove sono più numerosi gli illeciti a danno degli animali, in un circolo vizioso che lega la debolezza dei bilanci, e quindi di strutture e personale pubblico, alla pressione criminale.

Dove manca la capacità di spesa, gli obblighi di legge, dalla 281 del 1991 alla legge 82 del 2025, restano di fatto sulla carta, i costi dei sequestri nelle operazioni anticrimine ricadono sui bilanci locali senza un fondo dedicato, e il riparto dei costi nella gestione dei cani vaganti grava sul Comune sin dal primo giorno, anche durante la fase di governo prioritariamente sanitario. È l'esempio di come buone norme mal attuate moltiplichino i danni sui territori e sui soggetti più deboli. Per questo l'agenda politica propone un fondo nazionale vincolato per i servizi veterinari essenziali, sul modello dei livelli essenziali di assistenza, e un chiaro riparto delle competenze che attribuisca la fase di gestione sanitaria iniziale alla Regione tramite il Servizio veterinario pubblico dell'Azienda sanitaria.

FONTI. CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, DELIBERA N. 3/SEZAUT/2026/FRG (MARZO 2026); LEGAMBIENTE, RAPPORTO ANIMALI IN CITTÀ. LA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL RANDAGISMO È TRATTATA NEL PARAGRAFO 4.2 E NEL CAPITOLO 1.

La prevenzione mancata non fa sparire il problema, perché lo trasferisce dentro i canili, dove gli animali si accumulano e i costi diven-

tano permanenti. È il paradosso che il box seguente descrive nel dettaglio.

INADOTTABILI: IL CORTOCIRCUITO DEI CANILI

Il randagismo non governato non si esaurisce, perché si accumula sul territorio e nei canili. Secondo le stime rese note dal Ministero della Salute nel 2024, la gestione delle strutture costa allo Stato circa 128 milioni di euro l'anno, oltre un miliardo in sette anni, e su un singolo bilancio comunale può arrivare a pesare fino a centomila euro l'anno. Le associazioni stimano oltre centomila cani nei canili rifugio pubblici e privati, con una netta concentrazione, circa l'ottanta per cento, nelle regioni del Sud.

Il meccanismo della diaria giornaliera, in una fascia tipica compresa tra 3,50 e 7 euro per animale per la sola quota di base, genera un cortocircuito, perché più a lungo un cane resta in struttura più il gestore incassa, e le adozioni, che dovrebbero essere l'obiettivo, rischiano di diventare antieconomiche per chi gestisce. Manca inoltre un censimento nazionale univoco delle strutture, pubbliche e private. Il costo tende a diventare permanente, perché un cane acquisito senza preparazione, e quindi non gestito correttamente, frequentemente sviluppa problemi comportamentali che compromettono la sua permanenza nel nucleo familiare. Con l'entrata in canile e il confinamento prolungato, che lo rende progressivamente sempre più difficilmente adottabile, l'animale vi resta per anni, a carico della collettività, in una detenzione di fatto permanente.

Vale lo stesso principio dei piani di protezione civile, perché investire nella prevenzione costa molto meno che pagare l'emergenza, e formare un proprietario costa una frazione di quanto costa mantenere per anni un cane difficilmente adottabile. Il calcolo esplicito del differenziale tra prevenzione e gestione è sviluppato nel capitolo 8.

FONTI. MINISTERO DELLA SALUTE, CONFERENZA STAMPA SUI COSTI DEI CANILI (OTTOBRE 2024); COMANDO CARABINIERI PER LA TUTELA DELLA SALUTE, NAS; ELABORAZIONI E SEGNALAZIONI DELLE ASSOCIAZIONI DI SETTORE. IN ASSENZA DI UN CENSIMENTO NAZIONALE, I DATI SUL NUMERO DI ANIMALI RICOVERATI SONO STIME.



APP.ENVATO.COM © TRAVNIKOVSTUDIO

4.3

Servizi per i cittadini

L'accesso ai Servizi veterinari pubblici non è uguale per tutti, e segue le stesse disuguaglianze che attraversano l'accesso alle cure umane. Tra le persone più esposte ci sono gli anziani soli, per i quali un animale è spesso l'unica compagnia quotidiana e al tempo stesso un impegno difficile da sostenere senza aiuto, al punto che molti rinunciano ad averne più per mancanza di supporto che per una libera scelta.

Il nodo si lega direttamente alla povertà. Secondo l'ottavo Rapporto della Fondazione GIMBE, pubblicato a ottobre 2025 sui dati del 2024, 5,8 milioni di italiani hanno rinunciato a una prestazione sanitaria, e circa 2,5 milioni lo hanno fatto per motivi economici¹⁶. Sul versante animale manca una rilevazione ufficiale altrettanto puntuale, e le stesse difficoltà economiche che spingono a rinunciare alle cure umane si riflettono ancor più sulle cure veterinarie, in

particolare nei territori più poveri, dove i servizi pubblici sono anche più carenti.

A questa disuguaglianza economica si aggiunge una distorsione fiscale, che il box di questo paragrafo ricostruisce nel dettaglio, perché la tassazione di chi cura un animale risulta più pesante di quella di chi gli vende un farmaco. La conseguenza più seria è il rinvio delle cure, che rischia di trasformare un problema sanitario gestibile in un'emergenza sanitaria ben più costosa e, in un certo numero di casi, spinge alla cessione o all'abbandono dell'animale, riportando il tema dentro il randagismo del paragrafo precedente. Su questa base l'agenda politica del capitolo 7 propone di portare l'aliquota dal 22 al 10 per cento e di innalzare il tetto della detrazione, una scelta che la normativa europea già consente agli Stati membri¹⁷.

¹⁶ Fondazione GIMBE, ottavo Rapporto sul Servizio sanitario nazionale (ottobre 2025, dati 2024).

¹⁷ Direttiva (UE) 2022/542 in materia di aliquote IVA, che consente agli Stati membri di applicare aliquote ridotte alle prestazioni veterinarie. Le posizioni di FNOVI ed ENPAV sull'IVA sono richiamate nel box Povertà e animali.

POVERTÀ E ANIMALI: CHI HA UN ANIMALE E NON PUÒ CURARLO

L'accesso alle cure veterinarie segue le stesse disuguaglianze dell'accesso alle cure umane già documentate dal Rapporto GIMBE. Sul fronte specificamente animale, secondo il Rapporto Italia 2026 di Eurispes, il 23 per cento delle persone rinuncia ad accogliere un nuovo animale per timore dei costi e il 10 per cento ha dovuto separarsene per ragioni economiche.

La distorsione fiscale aggrava il quadro. Le prestazioni veterinarie private scontano l'IVA al 22 per cento, mentre il farmaco veterinario è al 10 per cento, cosicché somministrare una cura è tassato più del prodotto somministrato, e mentre le prestazioni delle Aziende sanitarie possono godere dell'esenzione, le cliniche private applicano l'aliquota piena. La detrazione IRPEF per le spese veterinarie, inoltre, ha un tetto molto basso, fino a un massimo di 550 euro, insufficiente a fronte dei costi reali. FNOVI ed ENPAV definiscono l'IVA al 22 per cento un disincentivo alla diagnosi precoce, dai costi sanitari differiti e in parte pubblici, in termini di zoonosi e abbandoni.

La leva fiscale ha qui un effetto redistributivo immediato, perché le famiglie con più animali si trovano spesso nei territori più poveri, dove i servizi veterinari pubblici sono più carenti. Da qui la proposta, nell'agenda politica, di ridurre l'IVA dal 22 al 10 per cento e di alzare il tetto della detrazione, una scelta che il diritto dell'Unione europea, con la direttiva 2022/542, già consente agli Stati membri.

FONTI. FONDAZIONE GIMBE, OTTAVO RAPPORTO SUL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE (OTTOBRE 2025, DATI 2024); EURISPES, RAPPORTO ITALIA 2026; POSIZIONI DI FNOVI ED ENPAV; DIRETTIVA (UE) 2022/542 SULLE ALIQUOTE IVA. MANCA IL DATO UFFICIALE SULLE RINUNCE SPECIFICHE ALLE CURE VETERINARIE.

La stessa fragilità che ostacola le cure si lega a un segnale che le istituzioni internazionali hanno imparato a leggere, il legame tra la vio-

lenza sugli animali e quella sulle persone, che il box seguente descrive.

LINK: IL SEGNALE IGNORATO

Esiste una correlazione documentata tra la violenza sugli animali e la violenza sulle persone, ciò che la letteratura internazionale chiama The Link, un'evidenza ormai recepita dalle istituzioni di pubblica sicurezza. Negli Stati Uniti l'FBI ha elevato il maltrattamento di animali a reato grave e, dal 1° gennaio 2016, lo rileva nel National Incident-Based Reporting System come crimine contro la società, nella stessa categoria di omicidio, rapina e violenza sessuale. Le organizzazioni di settore hanno promosso questa scelta proprio perché il maltrattamento animale coesiste spesso con la violenza domestica, gli abusi su minori, donne e altri reati.

In Italia il tema è presidiato da progetti specialistici, come LINK-Italia APS, e dalla crescente attenzione delle forze dell'ordine alla pericolosità sociale del maltrattamento e della violenza sugli animali. La conseguenza operativa è che il maltrattamento va trattato come un indicatore precoce di fragilità e di violenza familiare, da segnalare e collegare ai servizi sociali e sanitari.

Da qui l'ulteriore valore preventivo della formazione cinofila di base proposta nell'agenda politica, perché insegnare a conoscere e riconoscere i bisogni di un essere che non parla, a rispettare un'alterità e a gestire la frustrazione relazionale significa agire sulle stesse competenze la cui assenza la letteratura associa al rafforzamento di comportamenti violenti. La formazione diventa così anche un importante strumento di prevenzione della violenza, oltre che del randagismo.

FONTI. FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION, PROGRAMMA NIBRS/UCR; NATIONAL SHERIFFS' ASSOCIATION; ANIMAL WELFARE INSTITUTE; LINK-ITALIA APS.



APP.ENVATO.COM © FENTONROMA

4.4

Animali selvatici e biodiversità urbana

Accanto agli animali d'affezione, le città ospitano molte specie animali selvatiche, definite sinantropiche, sempre più presenti, e il governo di questa coabitazione è un tema emergente che il rapporto inizia a presidiare. Il monitoraggio delle specie urbane, dai cinghiali ai gabbiani, e la cura degli animali feriti o in difficoltà attraverso i Centri di recupero degli animali selvatici, i CRAS, sono parte integrante della qualità ecologica di un territorio¹⁸. La capacità di un Comune e di un'Azienda sanitaria di governare questa presenza, prevenendo i conflitti e gli interventi puramente emergenziali, è un indicatore della

maturità delle politiche ambientali e sociali.

I dati su questo fronte raccolti e restituiti dalle amministrazioni pubbliche attraverso i questionari forniti restano ancora frammentari, perché la fauna su cui Comuni e Aziende sanitarie dichiarano di intervenire compone una serie "volatile", ancora difficile da consolidare in un confronto pluriennale. Il rapporto, quindi, segnala il ritardo registrato e il tema come una frontiera ineludibile da sviluppare, nella consapevolezza che la sana convivenza urbana riguarda l'intero ecosistema cittadino e non soltanto gli animali di proprietà.

18 ISPRA e rete dei Centri di recupero degli animali selvatici (CRAS).

APP.ENVATO.COM © MARSHALLJOE





APPENVATO.COM © SEVENTYFOURIMAGES

Performance e analisi territoriali

5

5.1 Le risorse del sistema

Le classifiche di performance di questo capitolo vanno lette dentro la cornice delle risorse che le rendono possibili, perché un risultato si giudica anche in rapporto ai mezzi disponibili. Nel 2025 la spesa pubblica di settore, che somma la componente dei Comuni e quella delle Aziende sanitarie, si ferma a 193,6 milioni di euro, in calo del 22 per cento rispetto ai 248,1 milioni del 2024¹⁹. La contrazione riporta la spesa complessiva a 3,3 euro per abitante, dopo che nel 2024 aveva toccato 4,21 euro, e colpisce soprattutto la componente sanitaria, scesa a 0,6 euro per abitante dagli 1,01 dell'anno precedente.

Il dato assume il suo peso reale nel confronto con il mercato. Nello stesso anno il giro d'affari degli animali da compagnia vale 5,3 miliardi di euro, e la spesa pubblica di settore ne rappresenta appena il 3,65 per cento. Il sistema dei

servizi opera quindi con risorse in contrazione proprio nell'anno in cui l'impianto di valutazione si fa più severo, e questo rende i risultati positivi, dove ci sono, ancora più significativi.

La spesa pubblica di settore

Anno	Comuni €/ab.	Aziende sanitarie €/ab.	Totale €/ab.	Spesa di settore
2020	2,4	0,85	3,25	192,7 mln
2021	2,9	0,81	3,71	218,8 mln
2022	3,1	0,82	3,92	229,5 mln
2023	3,2	0,98	4,18	247,8 mln
2024	3,2	1,01	4,21	248,1 mln
2025	2,7	0,6	3,3	193,6 mln

FONTE: ELABORAZIONI ANIMALI IN CITTÀ SULLE EDIZIONI X-XV.

¹⁹ Spesa pubblica di settore: elaborazioni Animali in Città sulle edizioni X-XV del rapporto; valore del mercato degli animali da compagnia dal Rapporto Assalco-Zoomark 2026.

L'Indice di Convivenza Urbana per territorio

L'Indice di Convivenza Urbana, calcolabile in questa edizione per 218 Comuni sui 447 rispondenti²⁰, distribuisce i territori su cinque livelli di servizio offerti. I servizi avanzati riguardano 22 Comuni, quelli adeguati 63, quelli essenziali 75, quelli limitati 39 e quelli da rafforzare 19. La mediana, pari a 36,0 punti, cade nella fascia dei servizi essenziali, che fotografa il livello tipico dell'anno.

L'Indice di Convivenza Urbana

Livello	Soglia	Comuni
Servizi avanzati	45 punti e oltre	22
Servizi adeguati	38-44	63
Servizi essenziali	31-37	75
Servizi limitati	24-30	39
Servizi da rafforzare	sotto 24	19

FONTE: ELABORAZIONI ANIMALI IN CITTÀ, EDIZIONE 2025. TOTALE 218 COMUNI, MEDIANA 36,0 PUNTI.

Il valore di un risultato cambia a seconda del contesto in cui matura. Un Comune che raggiunge buoni livelli di servizio in un territorio ad alta fragilità finanziaria realizza un'eccellenza che merita maggiore riconoscimento, mentre un Comune con bilanci solidi che ottiene risultati scadenti rappresenta una scelta politica mancata più che una conseguenza obbligata. Il caso più evidente è il territorio di Napoli, che guida la classifica dell'Indice con 57,8 punti pur operando in una regione classificata ad alta fragilità, sostenuta da un'Azienda sanitaria, la Napoli 1 Centro, prima tra le Aziende sanitarie rispondenti. All'estremo opposto, diversi Comuni che chiudono in fondo alla graduatoria si trovano in regioni a bassa fragilità, dove la debolezza del risultato dipende meno dai mezzi e più dalle priorità.

Classifica dell'Indice di Convivenza Urbana, i primi territori

Pos.	Comune (prov.)	Azienda sanitaria competente	Indice	Livello
1	Napoli	Azienda Sanitaria Locale Napoli 1 Centro	57,8	Servizi avanzati
2	San Giovanni in Persiceto (BO)	AUSL di Bologna	55,4	Servizi avanzati
3	Arezzo	AUSL Toscana Sud Est	54,6	Servizi avanzati
4	Bergamo	ATS di Bergamo	52,7	Servizi avanzati
5	Brescia	ATS di Brescia	52,6	Servizi avanzati
6	Modena	AUSL di Modena	50,5	Servizi avanzati
7	Bolzano	Azienda sanitaria dell'Alto Adige	50,3	Servizi avanzati

NOTA. L'INDICE NON NASCE DAL SOLO COMUNE, PERCHÉ COMBINA A PESO PARITARIO LA PERFORMANCE COMUNALE E QUELLA DELL'AZIENDA SANITARIA COMPETENTE, E PER QUESTO IL RICONOSCIMENTO A ESSO LEGATO SI RITIRA CONGIUNTAMENTE.

La lettura per macroarea va maneggiata con prudenza, perché l'ICU si calcola solo dove ha risposto anche l'Azienda sanitaria competente, e la composizione territoriale dei 218 Comuni dipende quindi da quali Aziende hanno partecipato. Il valore medio più alto risulta nel Sud, ma poggia su soli cinque Comuni per la mancata risposta di molte Aziende sanitarie di quelle regioni, e non descrive assolutamente una superiorità del Mezzogiorno. La tabella che segue va intesa come la fotografia dei territori che partecipano, non come una graduatoria di qualità tra aree del paese.

20 Indice di Convivenza Urbana, classifiche e indicatori di fragilità finanziaria: elaborazioni XV Rapporto nazionale Animali in Città, sui questionari ai Comuni e alle Aziende sanitarie.

L'Indice di Convivenza Urbana per ripartizione geografica

Ripartizione	Comuni con Indice	Indice medio
Sud	5	41,9
Centro	40	38,8
Nord-ovest	112	35,7
Nord-est	48	32,7
Isole	13	32,6

NOTA. IL NUMERO DI COMUNI PER RIPARTIZIONE DIPENDE DALLE AZIENDE SANITARIE CHE HANNO RISPOSTO; QUINDI, LE MEDIE NON VANNO CONFRONTATE COME UNA CLASSIFICA DI QUALITÀ TRA MACROAREE. IL VALORE DEL SUD, IN PARTICOLARE, POGGIA SU SOLI CINQUE COMUNI.

Un caso particolare riguarda Roma, servita da tre Aziende sanitarie, delle quali hanno risposto la RM2 e la RM3, mentre la RM1, competente sul centro storico, non ha partecipato. La capitale resta, perciò, fuori dalla distribuzione dei 218 Comuni, e il suo Indice può essere calcolato solo in forma parziale. Sulle due Aziende sanitarie rispondenti l'Indice parziale di Roma risulta pari a 34,0 punti, nella banda dei servizi essenziali, e per questo la capitale non rientra nella distribuzione e nelle medie dei 218 Comuni.

5.3

Le performance dei Comuni e delle Aziende sanitarie

Tra i singoli enti, la classifica delle performance costruita sui dati forniti dai Comuni premia in testa San Giovanni in Persiceto (BO), in Emilia-Romagna, unico insieme a Modena a raggiungere la performance eccellente, seguito da Piacenza, Bolzano e Napoli. La presenza ai vertici di molti centri emiliani e di Bolzano con-

ferma il legame tra qualità dei servizi e solidità amministrativa, mentre la quinta posizione di Napoli, in una regione ad alta fragilità, mostra che i fattori compensativi previsti dal metodo riconoscono l'eccellenza ottenuta in condizioni avverse.

Classifica delle performance 2025 dei Comuni, i primi dieci

Pos.	Comune (prov.)	Regione	Performance	Fragilità fin.
1	San Giovanni in Persiceto (BO)	Emilia-Romagna	Eccellente	Bassa
2	Modena	Emilia-Romagna	Eccellente	Bassa
3	Piacenza	Emilia-Romagna	Ottima	Bassa
4	Bolzano	P.A. Bolzano	Ottima	Bassa
5	Napoli	Campania	Ottima	Alta
6	Arezzo	Toscana	Ottima	Bassa
7	Ferrara	Emilia-Romagna	Ottima	Bassa
8	Verona	Veneto	Ottima	Bassa
9	San Giovanni in Marignano (RN)	Emilia-Romagna	Ottima	Bassa
10	Massa	Toscana	Ottima	Bassa

Tra le Aziende sanitarie, la classifica delle performance vede in testa la Napoli 1 Centro, seguita dalle agenzie lombarde di Brescia, Bergamo e della Montagna e dalle Aziende toscane. Le

prime sette raggiungono tutte la performance ottima, un segno della tenuta della componente sanitaria già emersa nel confronto pluriennale del capitolo 3.

Classifica delle performance 2025 delle Aziende sanitarie, le prime sette

Pos.	Azienda sanitaria	Regione	Performance
1	Azienda Sanitaria Locale Napoli 1 Centro	Campania	Ottima
2	ATS di Brescia	Lombardia	Ottima
3	ATS di Bergamo	Lombardia	Ottima
4	ATS della Montagna	Lombardia	Ottima
5	AUSL Toscana Sud Est	Toscana	Ottima
6	Azienda Sanitaria Locale Napoli 3 Sud	Campania	Ottima
7	AUSL Toscana Centro	Toscana	Ottima

Da queste graduatorie discendono i premi di performance, che il Premio nazionale Animali in Città, descritto più avanti, riconosce nelle

diverse categorie complessive, di macroarea e dimensionale.

5.4

Indice e illegalità: una lettura incrociata

I risultati dell'ICU si possono leggere accanto alla geografia dell'illegalità. Ecomafia 2025 conta 7.222 reati a danno degli animali nel 2024, e quattro regioni, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, ne concentrano il 38,7 per cento²¹. Un Indice basso segnala spesso un territorio più esposto alla filiera criminale, dove la debolezza dei controlli e dei servizi lascia più spazio agli illeciti, e questo rende la qualità dei servizi anche una forma di presidio di legalità.

La lettura mostra però che il fenomeno illegale non si concentra solo nel Mezzogiorno. La Liguria è la terza regione per numero di reati a

danno degli animali e anche la Toscana si colloca nelle posizioni alte della graduatoria, segno che l'esposizione alla criminalità zoofila e ambientale attraversa l'intero paese. Il legame tra qualità dei servizi e contrasto all'illegalità resta una chiave di lettura utile, da usare senza automatismi. Una conferma viene dall'intensità dei controlli dichiarati sulle strutture per animali, che mostra dove la vigilanza pubblica si concentra e dove invece si dirada, lasciando più scoperti proprio i punti in cui la filiera illegale più facilmente trova origine.

21 Legambiente, Rapporto Ecomafia 2025.

DOVE GUARDA LA VIGILANZA: I CONTROLLI SULLE STRUTTURE

I questionari restituiscono, per il 2025, quante strutture per animali d'affezione i Comuni e le Aziende sanitarie dichiarano sul proprio territorio e quanti controlli vi svolgono. Il rapporto tra le due grandezze misura l'intensità della vigilanza, e disegna una geografia netta, perché i controlli si addensano sui canili e sui gattili sanitari, spesso gestiti in proprio dalle Aziende sanitarie, e quelli rifugio, capaci di trattenere gli animali e di muovere risorse pubbliche, mentre si diradano fino quasi a scomparire sulle strutture più diffuse.

Controlli per struttura all'anno, 2025

Struttura	Comuni	Aziende sanitarie
Gattili sanitari	13,4	19,9
Canili sanitari	6,1	19,1
Canili rifugio	3,1	6,3
Aree per cani	1,2	0,1
Pensioni per cani	0,45	0,55
Campi di educazione cinofila	0,26	0,23
Allevamenti di cani	0,18	0,57
Colonie feline	0,15	0,13

Un canile sanitario è visitato in media più volte l'anno, mentre un allevamento di cani riceve un controllo comunale circa una volta ogni cinque o sei anni e una colonia felina circa una volta ogni sette. Anche sommando il livello delle Aziende sanitarie, gli allevamenti restano sotto una visita l'anno. La vigilanza è più rada proprio dove si muove il problema, perché gli allevamenti poco controllati contribuiscono ad alimentare la filiera dei cuccioli e del randagismo descritta nel paragrafo 4.2, e le colonie feline spesso mancano l'obbligo di anagrafe del gatto che per questa tipologia è in vigore fin dal 1991. I dati sono autodichiarati dal campione rispondente, quindi vanno letti come intensità e non come censimento nazionale, e i conteggi dei Comuni e delle Aziende sanitarie riguardano in parte le stesse strutture e non vanno sommati, perché descrivono due livelli di vigilanza distinti, ciascuno secondo la propria competenza.

FONTI. ELABORAZIONI ANIMALI IN CITTÀ SUI QUESTIONARI 2025 AI COMUNI E ALLE AZIENDE SANITARIE, STRUTTURE DICHIARATE E CONTROLLI SVOLTI.

5.5

Il Premio nazionale Animali in Città

Il sistema dei premi è lo strumento con cui il rapporto trasforma la valutazione in ingaggio. È costruito come una scala progressiva, accessibile a tutti gli enti e non riservata ai soli migliori, perché il messaggio centrale del rapporto Animali in Città riguarda il miglioramento prima del primato.

I premi si articolano nelle tre famiglie descritte nel capitolo 3. I premi di performance riconoscono il merito assoluto dei Comuni e delle Aziende sanitarie nelle classifiche com-

plessive, di macroarea e dimensionale. I premi al merito dinamico e di contesto valorizzano il maggior progresso rispetto all'edizione precedente e l'eccellenza ottenuta in condizioni avverse, di fragilità finanziaria o dimensionale. Il premio alla collaborazione istituzionale, legato all'Indice, spetta ai territori in cui Comune e Azienda sanitaria raggiungono insieme i risultati migliori, e in questa edizione trova in **Napoli** e nell'**Azienda sanitaria Napoli 1 Centro** il suo riferimento più alto. Poiché un medesimo ente

può collocarsi ai vertici di più graduatorie, i premiati effettivi sono di norma meno numerosi delle categorie previste.

I premi di performance della XV edizione si distribuiscono come segue.

Comuni, premi di performance

Categoria	Comune premiato 2026
Performance complessiva	San Giovanni in Persiceto (BO), Modena, Piacenza
Macroarea Regole	Modena
Macroarea Risorse e risultati	Bolzano
Macroarea Organizzazione e servizi	San Giovanni in Persiceto (BO)
Macroarea Controlli	Marzabotto (BO)
Metropoli (oltre 500.000 ab.)	Napoli
Città grandi (200.001 - 500.000)	Verona
Città (100.001 - 200.000)	Modena
Città medio-piccole (15.001 - 100.000)	San Giovanni in Persiceto (BO)
Paesi (5.001 - 15.000)	San Giovanni in Marignano (RN)
Paesi piccoli (1.001 - 5.000)	Nizza di Sicilia (ME)
Paesi piccolissimi (fino a 1.000)	Blufi (PA)

Aziende sanitarie, premi di performance

Categoria	Azienda sanitaria premiata 2026
Performance complessiva	ASL Napoli 1 Centro, ATS di Brescia, ATS di Bergamo
Macroarea Risorse e risultati	ATS di Brescia
Macroarea Organizzazione e servizi	Azienda Sanitaria Locale Napoli 1 Centro
Macroarea Controlli	ATS di Bergamo
Grandi aziende (oltre 1.000.000 ab.)	ATS di Brescia
Medio-grandi (500.001 - 1.000.000)	Azienda Sanitaria Locale Napoli 1 Centro
Medio-piccole (200.001 - 500.000)	ATS della Montagna
Piccole (fino a 200.000)	Azienda Sanitaria Locale di Vercelli

Tra questi, il premio al miglior progresso ha un valore particolare e merita la stessa enfasi dei premi di eccellenza, perché sottolinea la filosofia complessiva di questo rapporto, ossia che il riconoscimento non spetta solo a chi arriva primo, ma anche a chi migliora. In questa edizione per i Comuni l'avanzamento più marcato è quello di **Grignasco** (NO), in Piemonte, che sale di tre livelli di performance rispetto all'anno precedente. Sul versante delle Aziende sanitarie il progresso più netto è quello dell'**ATS Val Padana**, competente per Cremona e Mantova, che in un anno sale di due livelli di performance, da sufficiente a ottima. È l'unica Azienda sanitaria a guadagnare due posizioni piene nella scala dei

giudizi, e affianca Grignasco come prova che il riconoscimento premia il movimento, non solo la posizione di partenza.

Accanto ai premi al merito, tre riconoscimenti distinti valorizzano la partecipazione con pari visibilità. L'Attestato di debutto va ai **57 Comuni** e alle **6 Aziende sanitarie** che partecipano per la prima volta, l'Attestato di partner fedele agli enti presenti da almeno tre edizioni consecutive, che sono **220 Comuni** e **13 Aziende sanitarie**, e la Menzione di lunga fedeltà ai **104 Comuni** e **11 Aziende sanitarie** presenti da almeno cinque edizioni. La continuità di chi risponde ogni anno è la condizione che rende possibili le serie storiche e il confronto nel tempo.



Buone pratiche

6

Le proposte dell'agenda politica del rapporto non si basano soltanto sull'analisi dei dati né nascono prive di esperienze pregresse, perché molte esistono e funzionano già, in Europa e in Italia. Questo capitolo raccoglie alcune esperienze che le anticipano, lette non come modelli

da riprodurre alla lettera ma come prove che il cambiamento nella direzione indicata è possibile e fattibile. La prima parte guarda fuori dai confini nazionali, la seconda valorizza ciò che già accade in alcuni dei Comuni che hanno partecipato all'indagine di quest'anno.

6.1

Buone pratiche europee

Le buone pratiche europee non sono modelli da importare tal quali, ma prove concrete di fattibilità, perché dimostrano che le proposte del capitolo 7 funzionano già altrove. Le presentiamo seguendo per ciascuna lo stesso percorso, dal contesto alla replicabilità in Italia. Le buone pratiche arricchiscono la funzione costruttiva del rapporto e vengono aggiornate a ogni edizione.

Regno Unito

Il veterinario come sentinella

Il veterinario sentinella che protegge le persone e non servono nuove leggi

Nel Regno Unito il veterinario che sospetta un maltrattamento ha il dovere di chiedersi se in quella casa sia a rischio anche un bambino,

una donna o un adulto fragile, e di avvertire chi di competenza. Lo prevede il codice di condotta dell'ordine veterinario britannico, e a renderlo operativo è il Links Group, che ha costruito con i Servizi sociali un canale di segnalazione reciproca. Chi cura l'animale entra così nella rete che protegge le persone, e l'abuso emerge prima, quando si può ancora intervenire. È la prova che l'integrazione tra SINAC, Servizi sanitari e Servizi sociali proposta dal rapporto non richiede una rivoluzione normativa, ma protocolli, formazione e cooperazione. Un Comune e un'Azienda sanitaria possono cominciare subito, costruendo il proprio protocollo locale di segnalazione²².

Germania, Bassa Sassonia

La patente per il proprietario, non per la razza

Si abilita la persona e si trasmettono le conoscenze, comprese quelle sulle differenze tra razze

La Bassa Sassonia ha fatto una scelta netta. Nel 2011, prima regione tedesca, ha abolito le liste di razze pericolose e ha chiesto, innanzitutto, a ogni nuovo proprietario di dimostrare di saper gestire un cane. L'attestato, il *Sachkundenachweis*, prevede una prova teorica prima di prendere l'animale e una pratica entro il primo anno. La responsabilità si sposta così sulla persona, dove nasce davvero la gran parte delle criticità, degli incidenti e degli abbandoni, e la prevenzione vale per qualunque cane, anche e soprattutto per le razze che hanno maggior bisogno di competenza. È esattamente l'impianto della formazione cinofila di base che il rapporto propone di rendere obbligatoria. Il modello tedesco lascia però il costo a carico del cittadino, e qui l'Italia può fare un passo in più rendendo la formazione gratuita, affinché raggiunga proprio chi ne ha più bisogno²³.

Unione europea e WOAH

Gestire le popolazioni, non rincorrere l'emergenza

Chi governa le popolazioni con metodo spende meno e ottiene di più di chi insegue l'emergenza

La differenza tra chi governa il randagismo e chi lo insegue sta tutta nel metodo. Dove si interviene solo sul sintomo, con catture, ricoveri o soppressioni, il problema rientra per poco e intanto i costi si moltiplicano. La *Policy Guidance* dell'Organizzazione mondiale per la salute animale indica la via opposta, fondata su cattura, sterilizzazione, vaccinazione e reimmissione, e su una divisione chiara dei ruoli tra i soggetti pubblici. Il risultato è una gestione attenta al benessere animale e meno costosa, che protegge anche la salute pubblica. È la cornice della riforma del riparto delle competenze che il rapporto propone, con la sanità pubblica responsabile della fase iniziale, dalla cattura alla fine della quarantena, e il Comune di quella successiva, orientata all'adozione e alla sensibilizzazione civica. Ogni Regione può recepire questo schema nella propria legge regionale²⁴.

Francia

Un'anagrafe nazionale che funziona

Un'anagrafe unica e nazionale può coprire quasi tutti gli animali da compagnia di un grande paese

In Francia oggi tra il 90 e il 95 per cento dei cani è identificato e tracciabile. Il merito è di un'anagrafe unica e nazionale, l'I-CAD, obbligatoria per cani, gatti e furetti dal 2012 e oggi la più grande d'Europa. Dove l'anagrafe funziona, abbandoni, traffici e furti diventano combattibili e un'emergenza sanitaria si affronta con i dati alla mano. La Francia dimostra così che la rapida attuazione del SINAC chiesta dal rapporto non è un'utopia tecnica, perché un sistema unico e interoperabile copre già quasi tutti i cani di un paese grande quanto l'Italia. Quel che manca da noi non è la tecnologia, ma la completezza dei dati e, soprattutto, la volontà politica di ar-

²² Regno Unito, The Links Group e Royal College of Veterinary Surgeons, codice di condotta professionale e segnalazione incrociata verso i servizi sociali.

²³ Land della Bassa Sassonia, legge regionale sui cani del 2011 e attestato di competenza *Sachkundenachweis*.

²⁴ Organizzazione mondiale per la salute animale (WOAH), *Policy Guidance* sulla gestione delle popolazioni di cani e gatti.

rivarci, e ogni Regione che oggi rende davvero obbligatoria e controllata l'iscrizione degli animali da compagnia rende sempre più vicino quel traguardo²⁵.

Regno Unito

Cure veterinarie accessibili ai redditi bassi

Nessuno dovrebbe scegliere tra curare l'animale familiare e arrivare a fine mese

Quando le cure costano troppo, la diagnosi precoce salta e la malattia si aggrava, con conti sanitari e sociali più pesanti in seguito. Nel Regno Unito la PDSA, *People's Dispensary for Sick Animals*, fondata nel 1917, offre cure gratuite o a

basso costo alle famiglie a basso reddito che ricevono determinati sussidi, attraverso una rete di ospedali veterinari dedicati, e produce oltre un milione di visite l'anno per animali che altrimenti resterebbero senza cure. È la stessa logica di equità della proposta di ridurre l'IVA veterinaria e di alzare la detrazione fiscale. Il limite britannico è che tutto poggia sulla beneficenza e su nessun fondo pubblico, ed è proprio ciò che il rapporto propone di correggere con una scelta fiscale strutturale, che non dipenda dalla generosità o dalle priorità dei donatori privati. Comuni e Aziende sanitarie possono cooperare per aprire fin da ora un ambulatorio sociale convenzionato²⁶.

6.2

Buone pratiche italiane

I casi che seguono sono scelti tra i 447 Comuni che hanno partecipato alla XV indagine Animali in Città, e il paragrafo valorizza le esperienze emerse tra chi ha risposto. Sono ordinati per esperienza e completati da due riquadri, dedicati ai modelli di sistema sovracomunali e alla figura del Garante per i diritti degli animali, e da una cornice di spunti raccolti dai territori. Per ogni caso si riportano soltanto dati reali e verificabili, ancorati alla fonte, e si descrivono modelli replicabili senza classificare gli enti.

Valdichiana Senese

Gestione associata

Quindici Comuni piccoli, messi insieme, reggono ciò che da soli non potrebbero.

Da soli i Comuni piccoli non raggiungono la scala minima per governare al meglio i servizi per i cittadini che hanno animali d'affezione, e la Valdichiana Senese ha scelto la risposta più semplice, fare squadra. La gestione associata 2024-2027 riunisce quindici Comuni sotto il capofila Montepulciano (SI), che condividono il canile sanitario di Torrita di Siena (SI) e il rifugio di Ossaia, a Cortona (AR), con un ampliamento

da circa 120.000 euro. Tra i partecipanti all'indagine ci sono Cortona (AR), Chianciano Terme (SI) e Sarteano (SI). Messi in comune, l'anagrafe, il canile e la spesa diventano più sostenibili. È un modello già collaudato altrove, dalle gestioni consortili di Sondrio a quella valdostana del CELVA, il Consorzio degli Enti Locali della Valle d'Aosta, e qualunque unione di Comuni può replicarlo partendo da una convenzione e da un capofila.

FONTI. GESTIONE ASSOCIATA VALDICHIANA SENESE 2024-2027, CAPOFILA MONTEPULCIANO (SI); CANILE SANITARIO DI TORRITA DI SIENA (SI); RIFUGIO DI OSSAIA, CORTONA (AR). COMUNI DEL BACINO PARTECIPANTI ALL'INDAGINE: CORTONA (AR), CHIANCIANO TERME (SI), SARTEANO (SI).

Quartu Sant'Elena (CA)

Sterilizzazioni

Sterilizzare oggi costa poco e svuota i canili di domani.

Quartu Sant'Elena ha smesso di inseguire il randagismo e ha iniziato a prevenirlo alla radice. Con il Progetto Quartu, condotto insieme all'associazione Effetto Palla ODV, nel 2024 ha sterilizzato 68 cagne e 92 gatte, colonie comprese, spendendo circa 20.000 euro a fronte di

²⁵ Francia, schedario nazionale I-CAD per l'identificazione dei carnivori domestici, obbligatorio dal 2012.

²⁶ Regno Unito, PDSA (*People's Dispensary for Sick Animals*), rete di servizi veterinari per i redditi bassi.



APP.ENVATO.COM © ERIKA8213

altri 10.000 stanziati. Ogni nascita evitata oggi è un potenziale cane o gatto in meno nei canili e gattili di domani, e quindi una spesa risparmiata negli anni. Tra i partecipanti, Monteroni di Lecce (LE) segue la stessa rotta, con 41 colonie feline censite e 79 gatti sterilizzati nel 2025.

FONTI. COMUNE DI QUARTU SANT'ELENA (CA), PROGETTO QUARTU CON EFFETTO PALLA ODV, DATI 2024; MONTERONI DI LECCE (LE), DATI 2025, 41 COLONIE E 79 GATTI STERILIZZATI.

Venezia

Formazione del proprietario

Un patentino aperto e gratuito trasforma un obbligo in un'occasione per tutti.

Venezia ha preso il patentino per i proprietari di cani, che altrove è imposto solo in casi particolari, e lo ha aperto a chiunque, gratis. La sesta edizione, nel 2025, ha messo a dispo-

sizione quaranta posti esauriti in anticipo, con percorso base e avanzato ed esame finale, e chi non è obbligato paga solo le quote tecniche, circa 5 euro per l'attestato e 37,50 per l'esame. Un proprietario formato significa meno abbandoni, meno sofferenza, meno conflitti e meno costi a valle. Il modello vale anche per i gatti, perché a Ozzano dell'Emilia (BO), nel giugno 2026, è partita la prima edizione regionale di un patentino gratuito per chi vive con un gatto, in convenzione con l'AUSL di Bologna, l'Alma Mater e l'ordine dei veterinari. Ogni Comune può attivarlo con la propria Azienda sanitaria, scegliendo la gratuità come leva di accesso.

FONTI. COMUNE DI VENEZIA, PATENTINO PER LA PROPRIETÀ RESPONSABILE, SESTA EDIZIONE 2025; QUOTE TECNICHE DELL'AZIENDA SANITARIA. ESEMPIO FELINO DIMOSTRATIVO, NON PARTECIPANTE: COMUNE DI OZZANO DELL'EMILIA (BO), PRIMA EDIZIONE REGIONALE DEL PATENTINO PER PROPRIETARI DI GATTI, 2026, CON AUSL DI BOLOGNA, ALMA MATER STUDIORUM DIMEVET, REGIONE EMILIA-ROMAGNA E ORDINE DEI VETERINARI DELLA PROVINCIA DI BOLOGNA.

Livorno

Amministrazione condivisa

Il lavoro civico, quando è regolato e contato, diventa efficace cooperazione e non insostenibile supplenza.

A Livorno il canile “La cuccia nel bosco” è tenuto in piedi anche grazie alla cooperazione di 143 volontari accreditati, e le loro ore sono contate una per una, 360 a novembre 2025, 430 a marzo 2026 e 341 ad aprile 2026. Non è volontariato improvvisato e lasciato solo, perché poggia su un istituto giuridico preciso, i patti di collaborazione per l'amministrazione condivisa dei beni comuni, fondati sull'articolo 118 della Costituzione e disciplinati dal regolamento comunale del 2017. È un caso che ben incarna la tesi dell'edizione, perché dimostra in cifre che il lavoro civico, quando è regolato e tracciato, diventa capacità stabile di servizio e smette di essere supplenza precaria, onerosa e, se trascurata, fonte di conflitti. Sullo stesso fronte l'amministrazione cura le colonie feline con un'oasi gestita da ANPANA e Felix ATS, con 125 gatti curati, 60 adottati e 87 colonie seguite. Qualunque Comune che abbia già un regolamento sui beni comuni può accreditare allo stesso modo i volontari del canile, dando forma stabile a un'energia che spesso esiste già.

FONTI. COMUNE DI LIVORNO, PATTI DI COLLABORAZIONE, CANILE “LA CUCCIA NEL BOSCO”; DELIBERA DI CONSIGLIO 224/2017; DETERMINE DIRIGENZIALI 4177 DEL 29.05.2025 E 5253 DEL 03.07.2025. OASI FELINA ANPANA-FELIX ATS, DETERMINA 563/2024.

Jesi (AN)

Debuttante, fauna urbana e piccioni

Jesi importa in Italia un metodo con trent'anni di successi alle spalle.

Jesi ha scelto per i suoi colombi il metodo delle colombaie urbane con scambio delle uova, e non si tratta di un esperimento, perché importa un modello che in Germania funziona da trent'anni. Quel modello è nato ad Augusta, in Baviera, a metà degli anni Novanta. I colombi vengono attirati in colombaie controllate, dove passano circa l'ottanta per cento del tempo, senza formare posatoi su monumenti e vicoli e, quindi, sporcare la città e in più le loro uova possono essere facilmente sostituite con copie, così la popolazione cala senza un solo abbattimento. Augusta gestisce oggi dieci colombaie e

due torri, e il suo modello è stato adottato da oltre sessanta città tedesche ed esportato in Svizzera e in Austria. Il progetto di Jesi è già avviato, con la prima colombaia realizzata e allestita, la fase operativa iniziata dalla primavera 2026 e una sperimentazione prevista di quattordici mesi per valutare le specifiche condizioni cittadine. È il debuttante virtuoso, che parte dal metodo giusto e solido di risultati già dimostrati altrove.

FONTI. COMUNE DI JESI (AN), PROGETTO COLOMBAIE URBANE; CENSIMENTO 2023; PIANO REGIONALE MARCHE, DGR 1598/2018. SUL MODELLO DI AUGUSTA (AUGSBURG): CONCETTO DELLE COLOMBAIE URBANE CON SCAMBIO DELLE UOVA, ADOTTATO IN OLTRE SESSANTA CITTÀ TEDESCHE.

Distretto Ceramico (Modena)

Violenza sugli animali e persone

Riconoscere la violenza sugli animali significa intercettare prima quella sulle persone.

Il legame tra la violenza sugli animali e quella sulle persone, il cosiddetto Link, in Italia è già operativo, e non solo nei laboratori di medicina forense. Nel 2014 LINK-Italia ha firmato un protocollo con l'ex Corpo forestale dello Stato, oggi Carabinieri forestali, il nucleo NIRDA, e nel 2015 è nato il primo tavolo tecnico territoriale nel Distretto Ceramico modenese, che mette allo stesso tavolo Sassuolo (MO), Maranello (MO) e Formigine (MO) con l'ordine dei veterinari di Modena, la forestale e le polizie municipali. La polizia municipale di Sassuolo (MO) è l'unica a essersi dotata di un protocollo diretto, e tra i partecipanti l'aggancio è Modena. Qualsiasi territorio può costruire un tavolo simile, per aumentare la tutela anche delle persone più fragili, perché servono un protocollo e, soprattutto, la volontà di far cooperare tra loro veterinari, forze dell'ordine e servizi sociali.

FONTI. PROTOCOLLO LINK-ITALIA ED EX CORPO FORESTALE DELLO STATO, 18.09.2014; PRIMO TAVOLO TECNICO LINK DEL DISTRETTO CERAMICO, 27.11.2015.

Accanto ai casi comunali, due riquadri raccolgono le pratiche che nascono a una scala più ampia e una governance di prossimità ormai in diffusione, e una cornice finale riunisce alcuni spunti più facili da trasferire.

QUANDO LA SCALA LA FA L'ENTE SOVRACOMUNALE

Alcune delle pratiche più efficaci non nascono nel singolo Comune ma alla scala della Regione o dell'Azienda sanitaria. Sul fronte delle cure, il Piemonte ha aperto negli ultimi due anni ben sedici ambulatori veterinari sociali dentro le Aziende sanitarie, gratuiti su invio dei servizi sociali, per una platea potenziale di oltre 160.000 persone con circa 30.000 animali e 310.000 euro investiti, in logica One Health.

Sul fronte dei controlli, l'ATS di Brescia ha affidato a guardie volontarie zoofile formate, con il veterinario ufficiale a supporto, le segnalazioni più semplici, e in pochi anni è passata da 313 ispezioni nel 2018 a 462 verifiche nel 2025, con 65 violazioni amministrative e 16 notizie di reato riscontrate e la fine delle sovrapposizioni tra autorità. Il modello, fissato con il decreto del direttore generale 634 del 2023, è già stato ripreso dall'ATS Insubria. Sono due facce dello stesso disegno, portare cura e controllo oltre il confine comunale, e indicano alle Regioni una strada concreta da percorrere.

FONTI. REGIONE PIEMONTE, DGR 24-6228 DEL 16.12.2022; ATS DI BRESCIA, DECRETO D.G. 634 DEL 23.10.2023, DATI 2018 E 2025; ATS INSUBRIA, PROTOCOLLO SPERIMENTALE 2023.

LA FIGURA DEL GARANTE DEGLI ANIMALI

Sempre più Comuni nominano un Garante per i diritti degli animali, o aprono un Ufficio per la loro tutela, come punto unico di contatto tra cittadini, uffici e associazioni. Tra i partecipanti spiccano Roma, che condivide l'importanza della nascita di una rete nazionale dei Garanti per l'aiuto nei casi più complessi e lo scambio di buone pratiche, e Sabaudia (LT), dove il Garante affianca l'ufficio tutela animali e un progetto nelle scuole.

Un esempio concreto arriva da un piccolo Comune, Fara Gera d'Adda (BG), dove lo sportello settimanale del Garante ha gestito 44 segnalazioni, ne ha risolte 37 e segue 11 colonie feline, numeri che dicono quanto una presenza vicina al cittadino possa incidere concretamente. Nello stesso solco nascono misure come il Bonus Benessere Animale per gli adottanti, avviato nel 2025 a Mugnano di Napoli (NA). È una governance leggera ed economica, replicabile anche dai Comuni più piccoli, che vale soprattutto per la prossimità che garantisce ai cittadini.

FONTI. COMUNI PARTECIPANTI: ROMA, CON PROPOSTA DI RETE NAZIONALE DEI GARANTI, E SABAUDIA (LT), ESEMPI A TITOLO DIMOSTRATIVO, NON PARTECIPANTI: FARA GERA D'ADDA (BG), SPORTELLO DEL GARANTE, DATI 2025, E MUGNANO DI NAPOLI (NA), BONUS BENESSERE ANIMALE, DAL 2025.

IDEE DAI TERRITORI

Anche Comuni piccoli e non partecipanti offrono idee facili da copiare. Sul piano amministrativo si segnalano il pagamento diretto dei veterinari abbinato a fondi regionali, per snellire le campagne di sterilizzazione, a Tempio Pausania (SS); i fondi vincolati della geotermia destinati al traguardo di zero cani in canile, a Pomarance (PI); i lettori RFID in dotazione alla polizia locale per il controllo dei microchip, a Bottanuco (BG); il riconoscimento, anche economico, di chi cattura e gestisce gli animali vaganti, a Riano (RM).

Sul piano educativo, infine, la colonia felina diventa un laboratorio civico, a Sabaudia (LT) con un progetto scolastico strutturato e a Bergamo con la colonia-laboratorio della scuola Rodari, fatta di citizen science, materiali di riuso e una rete che mette insieme Comune, Azienda sanitaria, scuola ed ENPA. Sono semi piccoli, ma ognuno è già pronto per essere ripreso altrove.

FONTI. SPUNTI RILEVATI NELLE SCHEDE DEI COMUNI DI TEMPIO PAUSANIA (SS), POMARANCE (PI), BOTTANUCO (BG) E RIANO (RM), NON PARTECIPANTI, E DI SABAUDIA (LT) E BERGAMO, PARTECIPANTI.



Agenda politica

7

I capitoli precedenti hanno fatto due cose, hanno analizzato i dati, misurato un problema, ne hanno calcolato il costo e suggerito spunti da buone pratiche. Questo capitolo indica cosa fare. Le proposte di Legambiente che seguono non nascono da un'aspirazione astratta ma dai dati del rapporto, la più ampia rilevazione del suo genere in Italia, che in questa edizione raccoglie le risposte di 447 Comuni e 43 Aziende sanitarie. Ciascuna risponde a un vuoto do-

cumentato, e insieme compongono un'agenda politica coerente, il cui filo conduttore è quello dell'intera edizione, **prevenire costa meno che rincorrere**. Le proposte già avanzate negli anni restano valide, e qui se ne rafforzano o se ne aggiungono sei. Accanto a queste, il capitolo indica ciò che le istituzioni possono fare da subito senza attendere nuove leggi, e alcuni strumenti con cui i circoli di Legambiente possono presidiare il territorio.

7.1

Le proposte di Legambiente

Le sei proposte che seguono toccano le risorse, la fiscalità, la tracciabilità, il quadro europeo, la formazione e il riparto delle competenze. Ognuna è ancorata a una misura precisa emersa dai capitoli precedenti.

1

Un fondo nazionale vincolato per i servizi veterinari essenziali

Il referto della Corte dei conti sulle crisi finanziarie degli enti locali fotografa, a fine 2024, 1.001 Comuni coinvolti in procedure di dissesto o riequilibrio, con una massa debitoria superiore a otto miliardi di euro e il 63,6 per cento

delle procedure di crisi attivate, 880 su 1.383, concentrato in Sicilia, Calabria e Campania²⁷. Sono, in larga parte, gli stessi territori dove il randagismo è più intenso e dove si addensano gli illeciti a danno degli animali, in una sovrapposizione che lega la debolezza dei bilanci alla pressione del fenomeno. Dove il Comune è in dissesto, l'obbligo di legge resta sulla carta, e i livelli minimi di servizio finiscono per dipendere dalla capacità di spesa del singolo ente.

Il quadro generale aggrava il problema. Nel 2025 la spesa pubblica di settore si ferma a 193,6 milioni di euro, in calo del 22 per cento rispetto all'anno precedente, e vale appena il 3,65 per cento di un mercato degli animali da compagnia

²⁷ Corte dei conti, Sezione delle autonomie, delibera n. 3/SEZAUT/2026/FRG (marzo 2026), sulle crisi finanziarie degli enti locali.

da 5,3 miliardi, mentre la componente sanitaria scende a 0,6 euro per abitante. Le risorse si contraggono proprio mentre l'asticella dei servizi si alza, e solo quattro Comuni rispondenti su dieci raggiungono almeno la sufficienza. In queste condizioni lo standard minimo non può essere lasciato alla forza del singolo bilancio comunale.

La proposta è istituire un fondo nazionale vincolato che garantisca ovunque uno standard minimo di prestazioni essenziali, dalle sterilizzazioni all'anagrafe alla gestione del randagismo, con un meccanismo analogo a quello dei livelli essenziali di assistenza in sanità. Lo stesso fondo copre l'erogazione gratuita della formazione cinofila di base della proposta 5, perché una formazione obbligatoria ma a pagamento escluderebbe proprio chi ne ha più bisogno.

Questo meccanismo non è un'astrazione: la sanità pubblica veterinaria rientra già nei livelli essenziali di assistenza. I controlli veterinari figurano tra gli indicatori della macroarea "Prevenzione collettiva e sanità pubblica", monitorata dal Nuovo Sistema di Garanzia con una soglia di adempienza fissata per ciascuna macroarea, e per le Regioni in piano di rientro il mancato raggiungimento di quella soglia incide direttamente sull'accesso ai finanziamenti statali. Un fondo vincolato per i servizi veterinari essenziali si innesterebbe quindi su un modello già esistente e dotato di conseguenze vincolanti, estendendone la logica dalla sola vigilanza alla prevenzione e alla gestione del randagismo²⁸.

Il fondo da solo, però, non basta se le risorse vengono distribuite a Comuni troppo piccoli per spenderle bene. Quasi il settanta per cento dei Comuni italiani ha meno di cinquemila abitanti, e per questi enti un canile rifugio, un'anagrafe funzionante o un servizio di sterilizzazione continuativo non sono sostenibili a livello del singolo municipio, perché richiedono scale, competenze e personale che un comune di poche centinaia di abitanti non può garantire da solo. L'esperienza della Strategia Nazionale per le Aree Interne indica la via, perché ha legato il rafforzamento delle strutture tecniche dei piccoli Comuni alla loro capacità di allearsi e di ge-

stire in forma associata i servizi, riconoscendo che lo sviluppo di servizi avanzati richiede quasi sempre una scala territoriale che il singolo ente non raggiunge. Il fondo nazionale qui proposto dovrebbe seguire la stessa logica, premiando la gestione associata e intercomunale dei servizi veterinari nei territori più fragili, con riferimento l'Azienda sanitaria competente, anziché disperdere risorse in tanti presidi troppo piccoli per funzionare²⁹.

2

IVA al 10 per cento e detrazione adeguata sulle cure veterinarie

L'aliquota IVA al 22 per cento sulle prestazioni veterinarie private è, nelle parole della stessa Federazione degli ordini veterinari, un disincentivo alla diagnosi precoce, con costi sanitari che si scaricano più avanti anche sul pubblico, per esempio attraverso le zoonosi³⁰. La domanda di cura, intanto, si comprime per ragioni economiche. Secondo il Rapporto Italia 2026 di Eurispes la presenza di animali nelle famiglie è scesa al 33,7 per cento, dal 40,5 dell'anno prima, e il 23 per cento delle persone rinuncia ad accogliere un animale per timore dei costi, l'11,4 per cento avrebbe voluto farlo senza potervi provvedere e il 10 per cento ha dovuto separarsene per motivi economici. Sul versante umano la stessa pressione è già misurata, perché il Rapporto GIMBE conta 5,8 milioni di italiani che nel 2024 hanno rinunciato a una prestazione sanitaria, 2,5 milioni dei quali per ragioni economiche.

La proposta di ridurre l'aliquota al 10 per cento poggia su argomenti che vanno oltre l'interesse di categoria. Esiste una distorsione fiscale documentata, perché il farmaco veterinario si acquista al 10 per cento mentre la sua somministrazione da parte del veterinario è tassata al 22, e le prestazioni delle Aziende sanitarie possono godere dell'esenzione mentre le cliniche private applicano l'aliquota piena, con uno svantaggio competitivo oltre che sociale. La riduzione avrebbe un effetto di emersione capace di ridurre l'evasione e di autofinanziare in parte

28 Corte dei conti, Sezione delle autonomie, Relazione al Parlamento sulla gestione dei servizi sanitari regionali, esercizi 2023-2024, delibera n. 21/SEZAUT/2025/FRG, pp. 201-204.

29 Sul rafforzamento delle tecnologie dei piccoli Comuni e sulla gestione associata dei servizi nelle aree interne, ForumDD - DASTU Politecnico di Milano, *Liberiamo il potenziale di tutti i territori*, Roma, 2020, Allegato 2 sul rilancio della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

30 Posizioni di FNOVI ed ENPAV sull'IVA delle prestazioni veterinarie.

la misura. La modifica costituzionale degli articoli 9 e 41, che ha posto la tutela degli animali tra i principi fondamentali, rende difficile sostenere che la loro cura sia tassata come un bene di lusso. La misura va associata all'innalzamento del tetto della detrazione IRPEF, oggi fermo a un massimo di 550 euro, palesemente insufficiente. Non si tratta di un vincolo europeo ma di una scelta politica nazionale, perché la direttiva (UE) 2022/542 lascia agli Stati la flessibilità necessaria.

L'ordine di grandezza dell'intervento è noto. Una stima diffusa nel 2026 da LAV e REF Ricerche valuta in circa 577 milioni di euro l'anno il costo di una riforma più ambiziosa, che porti l'IVA del cibo per animali al 4 per cento e azzeri quella delle prestazioni veterinarie, e indica quella cifra come integralmente compensabile riducendo i Sussidi Ambientalmente Dannosi³¹. Nella versione più contenuta qui proposta, il passaggio dal 22 al 10 per cento, la misura resta a maggior ragione sostenibile, e va letta come un investimento in prevenzione che si ripaga in salute pubblica e in minori costi a valle.

3

Integrazione tra SINAC, Servizio sanitario e Servizi sociali

La base informativa pubblica sugli animali da compagnia resta incompleta. L'ISTAT ne stima circa 25,5 milioni, il Rapporto Assalco-Zoomark 2026 ne conta 53,6, e la distanza tra le due cifre, quasi 28 milioni di animali, misura quanto poco il sistema pubblico veda di ciò che esiste³². Dove l'anagrafe funziona produce risultati, perché i cani registrati sono saliti da 12,5 a 14,9 milioni e i gatti da 0,8 a 1,6 milioni tra il 2020 e il 2025, e dal 1° luglio 2026 anche l'iscrizione del gatto diventa obbligatoria. Resta però la quota sommersa, e un animale non registrato è invisibile a ogni servizio.

Un animale non registrato può essere il segnale di una fragilità che riguarda anche le persone, perché la letteratura internazionale

sul legame tra maltrattamento degli animali e violenza interpersonale lo documenta da tempo. C'è poi una ragione di contrasto all'illegalità, perché come mostra Ecomafia 2025, con 7.222 reati a danno degli animali nel 2024, l'assenza di tracciabilità è la condizione di ogni filiera criminale, dai cuccioli senza documenti agli animali sottratti ai controlli. La stessa debolezza si vede nella vigilanza, perché un allevamento di cani viene controllato in media meno di una volta l'anno e una colonia felina circa una volta ogni sette, proprio dove la filiera illegale più spesso trova origine.

La proposta è un protocollo tra Ministero della Salute, Conferenza delle Regioni, ANCI e Ministero del Lavoro che renda interoperabili i sistemi informativi, così che l'anagrafe degli animali dialoghi con il welfare territoriale e con il contrasto agli illeciti. Che un'anagrafe unica e affidabile sia realizzabile lo dimostra la Francia, dove tra il 90 e il 95 per cento dei cani è oggi identificato e tracciabile. Il nodo non è tecnico ma di completezza dei dati e, soprattutto, di volontà politica.

4

Applicazione rapida del Regolamento europeo su cani e gatti

Il 22 maggio 2026 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato in via definitiva il primo Regolamento dedicato al benessere e alla tracciabilità di cani e gatti, dopo l'approvazione del testo concordato da parte del Parlamento europeo nella primavera del 2026³³. È un passo storico, perché introduce per la prima volta standard armonizzati a livello europeo su allevamento, identificazione e tracciabilità, e risponde a un mercato in cui le vendite online valgono circa il 60 per cento delle transazioni di cani e gatti, terreno fertile per il commercio illegale. Le prime misure si applicheranno dal 2028, con alcune disposizioni a regime negli anni successivi.

Il Regolamento è necessario ma non sufficiente, perché agisce sugli stabilimenti e sugli

31 Eurispes, Rapporto Italia 2026; Fondazione GIMBE, ottavo Rapporto sul Servizio sanitario nazionale (2025, dati 2024); direttiva (UE) 2022/542 sulle aliquote IVA; stima LAV e REF Ricerche (2026) sul costo dell'allineamento delle aliquote, compensabile con la riduzione dei Sussidi Ambientalmente Dannosi.

32 ISTAT, «Gli animali domestici in Italia. Anno 2024» (2025); Rapporto Assalco-Zoomark 2026; Legambiente, Rapporto Ecomafia 2025. Le due stime sulla popolazione animale non sono direttamente confrontabili per via delle diverse metodologie.

33 Consiglio dell'Unione europea, adozione del Regolamento sul benessere e la tracciabilità di cani e gatti, 22 maggio 2026; prime misure applicabili dal 2028.



APP.ENVATO.COM © MARSHALLJOE

operatori, non sulle abitazioni private né su formazione e competenza dei proprietari. Va quindi applicato rapidamente e affiancato alle proposte sulla formazione e sul riparto delle competenze, che presidiano proprio ciò che la norma europea lascia agli Stati. Il suo impianto sulla tracciabilità, inoltre, rafforza la richiesta di integrazione del SINAC della proposta 3.

5

Formazione cinofila di base, obbligatoria e gratuita

Gran parte del randagismo nasce a monte, dalle cucciolate casalinghe non controllate e dalle acquisizioni inconsapevoli, che sono il prodotto di una formazione mancata più che di una fatalità. I numeri del rapporto lo confermano, perché nel 2025 i canili contano 13.854 ingressi a fronte di 6.696 adozioni, con un residuo di 3.243 cani che restano in struttura, e il rapporto tra sterilizzazioni e ingressi resta lontano dall'equilibrio. La proposta è introdurre una formazione cinofila di base obbligatoria per tutti i proprietari di cani, prima dell'acquisizione e indipendentemente dalla razza.

L'obbligo di seguirla è del proprietario, mentre l'onere di renderla accessibile e gratuita è dell'istituzione pubblica, attraverso il fondo nazionale della proposta 1. Non è una misura settoriale per i cani considerati pericolosi, ma un prerequisito di cittadinanza responsabile, sul modello dei corsi di primo soccorso, perché come la gestione delle emergenze richiede una consapevolezza civica diffusa, così la prevenzione del randagismo e del sovraffollamento dei canili richiede proprietari consapevoli. Una formazione a pagamento selezionerebbe chi può permettersela e non chi ne ha più bisogno, e per questo la gratuità è condizione di efficacia. C'è infine una ragione che va oltre gli animali, perché imparare a riconoscere i bisogni di un essere che non parla, a rispettarne l'alterità e a gestire la frustrazione della relazione significa esercitare le stesse competenze che la letteratura sul legame tra le violenze individua come assenti in chi maltratta, e la formazione cinofila diventa così anche prevenzione della violenza, come ricostruisce il riquadro LINK del capitolo 4.

Sul piano attuativo la misura si innesta su uno strumento già esistente, il patentino rila-

sciato dal Comune insieme al Servizio veterinario dell'Azienda sanitaria, oggi obbligatorio solo in casi mirati come i proprietari raggiunti da un provvedimento dopo una morsicatura. La proposta lo trasforma da misura eccezionale a prerequisito ordinario e gratuito, da verificare prima della cessione o dell'adozione, così che il filtro agisca a monte dell'acquisizione e non dopo il danno. Un riferimento è l'iniziativa lombarda del 2025, con i moduli formativi approvati dal Consiglio regionale il 22 maggio 2025 e trasmessi al Senato come proposta di legge, che la proposta estende a tutti i proprietari e in forma gratuita, sul modello della Bassa Sassonia, dove dal 2011 un attestato di competenza è richiesto a ogni nuovo proprietario al posto delle liste di razze.

Perché l'obbligo sia sostenibile si propone un doppio binario, con l'obbligo immediato per chi entra in possesso di un cane dopo l'entrata in vigore della norma e un periodo transitorio che, considerati i numeri dei possessori di cani in Italia, sia indicativamente di dieci anni, per chi un cane lo ha già, con gratuità e priorità garantite dal fondo nazionale. La gradualità distribuisce su un arco pluriennale il costo di erogazione ed evita il picco di spesa e di partecipazione di un obbligo immediato per tutti. Il confronto tra il costo della formazione e quello risparmiato, un proprietario formato contro un cane reso difficilmente adottabile e detenuto a vita a carico della collettività, è sviluppato nel capitolo 8. È un obiettivo di medio periodo.

6

Riforma del riparto di competenze e costi sui cani vaganti

Oggi molte leggi regionali attribuiscono ai

Comuni il costo del ricovero dei cani vaganti sin dal primo giorno, a prescindere dalla fase sanitaria in corso, come ricostruisce l'Appendice B regione per regione. È un onere irrazionale, che grava in modo sproporzionato sui piccoli Comuni già in difficoltà, tra i mille e più enti in crisi finanziaria, e che in qualche caso induce perfino ad abbreviare o saltare in toto la quarantena, con rischi sanitari reali.

La proposta riordina la materia secondo una logica semplice, perché un cane vagante senza identificativo e storia sanitaria nota è anzitutto e prioritariamente un problema di sanità pubblica, potenziale vettore di zoonosi, e la sua gestione nelle prime settimane dalla cattura è di competenza sanitaria per definizione. Si attribuisce quindi alla Regione, tramite l'Azienda sanitaria, la responsabilità e i costi della fase sanitaria iniziale, dalla cattura alla fine della quarantena, di durata fissata per legge indicativamente in ventuno giorni salvo complicazioni documentate, e si affida al Comune la fase gestionale successiva, finalizzata all'adozione e alla sensibilizzazione civica. È la stessa divisione dei ruoli che la guida dell'Organizzazione mondiale per la salute animale indica come la più efficace.

Che cosa accada quando un animale entra fuori dalle procedure sanitarie lo mostra il caso di Vittorio Veneto (TV) del maggio 2026, dove un solo cane introdotto illegalmente e mai posto in quarantena ha imposto la vaccinazione antirabbica di circa 5.300 animali e una catena di costi pubblici sproporzionata, ricostruita nel capitolo 4. La misura richiede la modifica delle leggi regionali non conformi e una circolare ministeriale che fissi la durata della fase sanitaria come standard nazionale, perché la certezza dei tempi è la condizione che rende chiara e rafforza la collaborazione tra enti.

7.2

Azioni immediate per le istituzioni

Non tutto richiede una nuova legge, perché molto di ciò che migliora la vita degli animali in città, e dei cittadini che li accudiscono, è già nella disponibilità di Comuni e Aziende sanitarie, che possono agire da subito.

Un Comune può avviare per conto proprio il

percorso del patentino, senza attendere l'obbligo nazionale. In convenzione con il Servizio veterinario dell'Azienda sanitaria e con educatori cinofili e associazioni del territorio, può istituire fin da ora corsi gratuiti di cultura cinofila di base e rilasciare il patentino, introducendolo dappri-

ma come requisito raccomandato e poi come condizione per accedere a benefici comunali, dalle agevolazioni sui tributi locali per i detentori in regola all'accesso prioritario ad aree e servizi dedicati. È l'anticipazione municipale della proposta 5 e una buona pratica che il rapporto può censire e raccontare.

Che la strada sia percorribile da subito lo mostrano due esempi recenti tra i partecipanti. Venezia ha portato alla sesta edizione, nel 2025, il suo patentino gratuito per i proprietari di cani, con i quaranta posti esauriti in anticipo. E a Ozzano dell'Emilia (BO), nel giugno 2026, il Comune ha avviato gratuitamente, in convenzione con l'AUSL di Bologna, l'Alma Mater, la Regione e l'ordine dei veterinari, la prima edizione

regionale di un patentino rivolto ai proprietari di gatti, a dimostrazione che lo strumento è attivabile in proprio dagli enti locali, in forza della cooperazione, ed estensibile oltre il cane.

Sempre a costo contenuto, le istituzioni locali possono individuare e istituire aree di sgambamento per cani, in particolare nei centri abitati principali posti in prossimità delle aree naturali protette, così che gli animali dispongano di spazi sicuri in cui muoversi liberamente senza esercitare pressione sulla fauna selvatica o attivare conflitti con altre attività. Sono interventi semplici e poco onerosi, che migliorano da subito la convivenza tra animali, proprietari e comunità.

7.3

Strumenti per i circoli Legambiente

Accanto all'advocacy e alla comunicazione locale, i circoli e i comitati regionali di Legambiente hanno un importante ruolo operativo di presidio civico del territorio, coerente con l'approccio *One Health*, già descritto nel rapporto nazionale "Mai più Green Hill", e con la lettura territoriale del Rapporto Ecomafia 2025. In questo ambito, si delineano cinque linee di attività, da modulare secondo le forze e le priorità locali.

La prima è la protezione civile a favore degli animali. I circoli e i regionali possono formare e costituire gruppi locali di intervento per il soccorso e la gestione degli animali in caso di calamità, integrandosi con il sistema di protezione civile, a livello comunale, regionale e nazionale, secondo la stessa logica di partecipazione diffusa che attraversa l'intero rapporto, perché l'emergenza, animale o ambientale, non si gestisce positivamente senza volontari e cittadini formati e presenti sul territorio.

La seconda è la sensibilizzazione all'utilizzo del guinzaglio anche nelle aree naturali. Per i volontari e i soci vicini o interni a oasi, riserve e parchi, montani o costieri, è preziosa un'attività di informazione e sensibilizzazione sull'importanza di tenere i cani al guinzaglio negli ambienti naturali, a tutela della fauna selvatica, in

particolare delle specie che nidificano o si riproducono a terra e dei giovani animali, facilmente disturbati o anche predati dai cani liberi. A questa attività si lega la proposta, rivolta ai Comuni, di istituire aree di sgambamento sicure in prossimità dei centri urbani posti in aree naturali, che concilia il bisogno di movimento libero dei cani con la protezione degli ecosistemi e delle altre attività umane.

La terza è il monitoraggio degli annunci online. Gruppi di volontari possono presidiare le piattaforme di annunci per segnalare l'offerta di animali selvatici e/o di specie protette, in violazione della normativa CITES, e di cuccioli di cani e gatti di età inferiore ai sessanta giorni o di dubbia provenienza. È un fronte tutt'altro che marginale, perché a livello europeo le vendite online valgono circa il 60 per cento delle transazioni di cani e gatti. Il riferimento normativo è netto, perché l'Accordo Stato-Regioni del 24 gennaio 2013 vieta la vendita e la cessione a qualsiasi titolo di cani e gatti di età inferiore ai due mesi e la legge 201 del 2010 punisce il traffico illecito con aggravanti per le specie protette e per i cuccioli troppo piccoli. È un'attività perfettamente coerente con quanto denunciato con i report associativi "Mai più Green Hill" ed "Ecomafia 2025", che documentano la filiera del



APPENVATO.COM © ELET

traffico di cuccioli intermediata online, e si salda con il tema del SINAC, perché ogni annuncio opaco è un animale che entra nel sistema senza tracciabilità.

La quarta è il monitoraggio degli spettacoli con animali. Quando un circo, una mostra o altro spettacolo che utilizza animali si ferma in città, i volontari possono osservare le condizioni di detenzione degli animali e la conformità alla normativa. Il riferimento corretto è il decreto legislativo 135 del 2022, che disciplina commercio, importazione e detenzione di fauna selvatica ed esotica e vieta a circhi e mostre viaggianti di acquisire o far riprodurre gli esemplari delle specie pericolose incluse nell'apposita lista, con le disposizioni correttive entrate in vigore il 6

febbraio 2025. Il monitoraggio verifica la conformità a questo decreto, oltre al rispetto del benessere animale ai sensi della legge 82/2025 e della normativa CITES.

La quinta è il monitoraggio dei cani tenuti alla catena. Oggi i cittadini possono agire su una base normativa molto più solida che in passato, perché la legge Brambilla ha introdotto il divieto di detenzione alla catena su tutto il territorio nazionale, superando il precedente mosaico regionale che rendeva la stessa condotta lecita in un Comune e vietata in quello accanto. I circoli diventano così antenne territoriali di una norma che esiste ma che, per incidere davvero, ha bisogno di occhi diffusi che segnalino le violazioni.



Benessere animale *come investimento*

8

APPENVATO.COM © KATRINASID

L'intero rapporto converge qui. La tesi è una sola, perché non investire nei servizi per gli animali d'affezione non fa risparmiare, ma fa spendere di più, soltanto più tardi e attraverso bilanci di altri enti pubblici o privati, comprese le tasche dei singoli volontari. Il costo dell'inazione esiste, è reale ed è quasi sempre superiore al costo dell'azione che lo avrebbe evitato.

Un dato lo riassume meglio di qualsiasi argomento. Tenere per un anno in canile un cane diventato difficilmente adottabile costa alla collettività intorno ai 1.900 euro, mentre insegnare a un proprietario a prendersi cura del suo cane ne costa, una sola volta, tra 100 e 250, da otto a diciannove volte di meno. Vale il principio dei piani di protezione civile, perché prevenire costa una frazione di ciò che costa rincorrere gli interventi in emergenza. Lo mostriamo procedendo su tre livelli, dal più immediato al più strutturale. Il primo è il costo diretto che l'ina-

zione genera, il secondo è il costo indiretto che essa trasferisce ad altri, il terzo è l'effetto redistributivo che, quando manca, lascia soli i più deboli.

Livello 1

Il costo diretto dell'inazione

Il randagismo non gestito non resta uguale a sé stesso, ma si moltiplica. Una cucciolata non prevenuta, cioè il frutto di un animale di proprietà non sterilizzato e di un proprietario che non ha imparato a governarne la riproduzione, diventa in pochi anni decine di animali da catturare, ricoverare e mantenere. È una delle sorgenti meno visibili del sovraffollamento e nasce a monte, dalla formazione mancata. Quello che non si è speso in un corso di base e in una sterilizzazione si finisce per spenderlo molte volte nei tentativi di gestire l'emergenza.

Il caso simbolo è quello dei cani acquisiti senza alcuna preparazione e poi ceduti o abbandonati. Una volta in canile, i bisogni di razza non compresi, i problemi comportamentali indotti prima dell'ingresso e il confinamento prolungato lo rendono via via meno adottabile, fino a una detenzione di fatto permanente, anno dopo anno e interamente a carico della collettività. Gestirlo richiederebbe competenze e risorse ulteriori che spesso mancano, e così un animale incolpevole resta prigioniero a vita.

L'indagine 2025 permette per la prima volta di misurare questo meccanismo sui dati reali dei Comuni che hanno risposto al XV rapporto nazionale Animali in Città, e non più soltanto su stime³⁴. In 221 Comuni dei 447 del campione, al 31 dicembre 2025 risultano 14.550 cani presenti in canile³⁵. Nel corso dell'anno ne sono entrati 13.854 e ne sono stati adottati 6.696, poco meno della metà, il 48,3 per cento. Solo il 31 per cento di quelli entrati è stato restituito al proprietario, una quota bassa che fotografa quanto poco l'identificazione e la tracciabilità, cioè il tema del SINAC, funzionino ancora come dovrebbero. Ancora più eloquente è il fatto che oltre due cani su dieci tra quelli presenti non escono nel corso dell'anno, perché non vengono adottati, restituiti o reimmessi. Sono 3.243 animali fermi, la misura concreta di quella popolazione che si sedimenta e si avvia a diventare inadottabile.

Il flusso dei canili nel 2025

Voce	Valore 2025
Comuni che hanno fornito i dati	221 su 447 rispondenti
Cani presenti al 31 dicembre	23.10
Entrati nell'anno	27.14.00
Adottati	6.696, pari al 48,3%
Restituiti al proprietario	31% degli entrati
Non escono nell'anno	3.243, oltre 2 su 10

FONTE: ELABORAZIONI ANIMALI IN CITTÀ SUI QUESTIONARI 2025 AI 447 COMUNI RISPONDENTI.

Su questi numeri reali si può costruire una stima di costo trasparente. La retta giornaliera che i Comuni versano per la degenza di un cane in canile convenzionato, secondo gli atti pubblici disponibili, va da 3,50 a 7 euro al giorno per la sola quota di base, e a Rimini, per esempio, il Comune riconosce tra 6 e 6,50 euro, cui vanno aggiunte le spese sanitarie³⁶. Applicando questa forbice ai 3.243 cani effettivamente presenti, il costo annuo dei soli canili dei Comuni rispondenti si colloca tra 4,3 e 8,3 milioni di euro, con un valore centrale intorno ai 6,2 milioni. Da questi numeri reali si può stimare prudenzialmente, per il 2025, mancando molti comuni del Sud dove il fenomeno è più critico, l'intera popolazione italiana di cani nei canili avviati a divenire difficilmente adottabili: oltre 14.700 cani. Il costo annuo necessario per questi animali oscilla tra i 18,8 e i 37,6 milioni di euro, con un valore centrale di 28,2 milioni.

Restano i 3.243 cani che non escono. Mantenarli per cinque anni, alla retta centrale, costa, di base, circa 31 milioni di euro, se invece consideriamo la stima dei 14.700 cani, alla retta centrale, il costo ammonta a 141 milioni di euro, ed è il prezzo puramente economico, senza contare quello della sofferenza, di una detenzione permanente che nasce da una prevenzione mancata. A questo punto il confronto diventa nitido. Un anno di canile per un cane costa in media intorno ai 1.900 euro alla quota centrale, e tra 1.300 e 2.550 secondo la retta applicata, e per un animale reso inadottabile quella cifra si ripete ogni anno. Un corso di formazione cinofila di base per il suo proprietario costa invece, ai prezzi di mercato, tra 100 e 250 euro una sola volta, e nella proposta del capitolo 7 è a carico del fondo pubblico e non del cittadino. Anche ipotizzando che la formazione eviti l'ingresso in canile solo in una parte dei casi, il beneficio supererebbe di molte volte la spesa. Per questo la formazione gratuita va considerata un investimento preventivo con un ritorno economico misurabile, non una spesa assistenziale.

34 Dati di canile, spesa pubblica e Indice. Elaborazione Legambiente sui dati dei questionari del XV Rapporto Animali in Città, 447 Comuni rispondenti: presenze, ingressi, adozioni e flussi di canile; spesa di settore e pro capite di Comuni e Aziende sanitarie dal 2020 al 2025; dotazione del fondo nazionale per gli animali confiscati, 3 milioni di euro nel 2021 e nel 2022, zero nel 2024. La stima del costo dei canili applica alle presenze rilevate la forbice di retta documentata negli atti pubblici ed è un'elaborazione, non una misurazione diretta; i tassi di adozione, restituzione e mancata uscita non dipendono dalle assunzioni di costo.

35 Stima nazionale degli animali ricoverati. Associazioni di settore, oltre 100.000 animali nei rifugi pubblici e privati.

36 Rette e sequestri. Comune di Rimini, determina dirigenziale 3402/2024, rette tra 6 e 6,50 euro al giorno e custodia di quattordici cani sequestrati per circa 12.200 euro nel quadrimestre.

Prevenzione contro emergenza: il confronto dei costi

Voce	Costo
Canile, un anno per un cane	circa 1.900 euro, tra 1.300 e 2.550
Formazione cinofila di base	100-250 euro, una sola volta

FONTE: ELABORAZIONI ANIMALI IN CITTÀ SU RETTE DI CANILE DOCUMENTATE NEGLI ATTI PUBBLICI E PREZZI DI MERCATO DELLA FORMAZIONE CINOFILA.

Livello 2

Il costo indiretto trasferito

Quando il servizio pubblico non eroga, il costo non scompare, ma cambia soltanto chi lo paga. A farsene carico sono il privato sociale e il volontariato, che assorbono in silenzio una quota crescente di un onere che dovrebbe essere pubblico. È una supplenza che ha un prezzo, e i bilanci delle associazioni lo rendono visibile. La Lega nazionale per la difesa del cane, una delle maggiori realtà del paese, nel 2024 ha garantito cure a più di trentacinquemila animali, 35.823, e ha chiuso lo stesso esercizio con un disavanzo di 242.202 euro, a fronte di un avanzo di 448.258 euro l'anno precedente, coprendo con le donazioni dei cittadini un servizio che lo Stato non garantisce³⁷.

Il caso dei sequestri penali mostra questo trasferimento nella forma più netta, perché qui interviene un meccanismo giuridico preciso. Finché dura il procedimento, le spese di custodia degli animali sequestrati sono (o dovrebbero essere) anticipate dallo Stato come spese di giustizia, ai sensi dell'articolo 265 del codice di procedura penale, con diritto di rivalsa sul condannato. Il dovrebbero essere si basa sulla constatazione, tutt'altro che infrequente, che, per accelerare le operazioni di sequestro e messa in sicurezza degli animali oggetto di maltrattamenti e violenze, le associazioni di protezione animali vengono invitate ad assumere la custodia giudiziaria degli animali a titolo non oneroso, ossia a garantire di pagare con propri fondi l'intero costo della custodia giudiziaria senza

alcuna pretesa di rimborso. Quando la confisca diventa definitiva, la Corte di Cassazione, con la sentenza 18167 del 2017, ha stabilito che la proprietà e l'onere del mantenimento si trasferiscono interamente al Comune competente per territorio³⁸. Da quel momento il conto è comunale, non esiste un fondo dedicato e, di fronte a condannati quasi sempre insolventi, la rivalsa resta sulla carta. Il Comune di Rimini, per la sola custodia di quattordici cani sotto sequestro penale nel primo quadrimestre del 2025, ha impegnato circa 12.200 euro, una cifra destinata a moltiplicarsi quando il sequestro riguarda un intero allevamento o animali esotici, fino a generare in poco tempo debiti fuori bilancio di decine di migliaia di euro.

La legge 82/2025, Brambilla, ha aggiunto a questo quadro uno strumento importante sul piano del benessere degli animali, che però sposta ancora una volta il costo. Con il nuovo articolo 260-bis del codice di procedura penale, il giudice può affidare in via definitiva gli animali sequestrati ad associazioni riconosciute sin dalle primissime fasi del procedimento, dietro una cauzione che fissa lui stesso. Per gli animali è una conquista, perché non tornano più a chi li ha maltrattati e non trascorrono anni in strutture in attesa di giudizio. Sul piano economico, però, l'onere del mantenimento passa subito e per intero alle associazioni che li accolgono, e quindi ancora al privato sociale.

Che il sistema lasci scoperto questo costo si legge direttamente nei conti. La legge 189 del 2004 prevedeva un fondo nazionale per la gestione degli animali confiscati, e quel fondo non è mai stato reso pienamente operativo. I dati di spesa raccolti dalla stessa indagine mostrano che la dotazione nazionale per l'accoglienza degli animali confiscati, dopo essere stata di 3 milioni di euro nel 2021 e nel 2022, è scesa a zero con la legge di bilancio nel 2024. Più che di sottofinanziamento, si tratta di disinvestimento. È esattamente il vuoto che la proposta della "Carta di Roma"³⁹, promossa da Legambiente insieme ad altre associazioni, intende colmare

37 Volontariato. Bilancio sociale LNDC 2024, 39.020 animali soccorsi, disavanzo di 242.202 euro a fronte di un avanzo di 448.258 euro nel 2023.

38 Quadro giuridico. Articolo 265 c.p.p. e Corte di Cassazione, sentenza 18167/2017, per il riparto tra sequestro e confisca; legge 6 giugno 2025 n. 82 (legge Brambilla), articolo 260-bis c.p.p., per l'affido definitivo degli animali sequestrati previa cauzione; legge 189/2004 per il fondo sugli animali confiscati.

39 Proposta di intervento. Carta di Roma, promossa da Legambiente insieme ad altre associazioni, per un contributo a carico delle filiere economiche sugli animali.

con un contributo a carico delle filiere economiche che fanno profitti con gli animali, così che a contribuire a coprire i costi per la custodia e le cure degli animali oggetto di maltrattamento e violenze non sia indistintamente tutta la collettività o il volontariato, ma *in primis* chi fa profitti.

Esiste, infine, un trasferimento più sottile, insieme fiscale e sanitario. L'IVA al 22 per cento sulle prestazioni veterinarie spinge una parte dei proprietari a rinviare le cure, e una diagnosi mancata oggi diventa una malattia più grave domani, con costi che tornano al pubblico attraverso le zoonosi e il randagismo. Allo stesso modo, l'attuale riparto dei costi nella fase sanitaria dei cani vaganti grava sui Comuni più fragili fin dal primo giorno di ricovero e induce talvolta a scorciatoie, come quarantene abbreviate o saltate, che generano rischi sanitari e nuovi e maggiori costi più avanti. Il conto, comunque, non viene mai cancellato, ma soltanto spostato, di solito su chi è meno attrezzato a sostenerlo.

Livello 3

L'effetto redistributivo mancante

Il terzo livello è il più strutturale e rovescia il modo consueto di guardare al problema. Come mostrano i dati del capitolo 1, gli animali sono numerosi proprio nei territori più poveri e nei piccoli comuni⁴⁰, dove i servizi veterinari pubblici sono più carenti, e così le famiglie che più avrebbero bisogno di sostegno sono quelle che meno lo trovano. Un sistema di welfare animale concepito come tale avrebbe un effetto redistributivo, perché porterebbe risorse e servizi dove la domanda è alta e l'offerta è bassa. Oggi quell'effetto non esiste, e non perché sia stato valutato e respinto, ma perché il sistema non è mai stato pensato in questi termini.

Dietro questo squilibrio agisce un meccanismo che va oltre il singolo settore. Negli ultimi due decenni i piccoli Comuni hanno visto assottigliarsi insieme i trasferimenti dallo Stato, le entrate proprie e la capacità di assumere personale, e da questa erosione è nato un circolo

vizioso ben documentato, perché all'abbandono della popolazione corrisponde la riduzione dei servizi pubblici locali, che a sua volta incentiva l'ulteriore abbandono. La debolezza dei servizi agli animali nei territori fragili non è, quindi, una negligenza dei singoli amministratori, ma la conseguenza prevedibile di un definanziamento che ha svuotato le strutture tecniche di questi enti, fino a renderli incapaci di erogare anche le prestazioni di base. È una spiegazione che sposta la responsabilità dal livello comunale a quello regionale e nazionale, dove devono collocarsi le risposte⁴¹.

Anche il modo in cui le risorse arrivano sui territori conta quanto la loro quantità. La spesa per gli animali tende oggi a muoversi per emergenze e per interventi isolati, le catture e i ricoveri che rincorrono un fenomeno già esploso, più che per strategie continue di prevenzione, e ripete così, in piccolo, lo stesso difetto che le analisi sulle politiche territoriali imputano ai finanziamenti a pioggia e ai bandi privi di una visione di medio periodo, che distribuiscono fondi a singhiozzo senza radicarli in un disegno duraturo. La contrapposizione tra prevenzione ed emergenza che attraversa questo rapporto è, in fondo, un caso particolare di una scelta di metodo più ampia, quella tra una spesa programmata e ancorata ai luoghi e una spesa frammentata che insegue gli eventi. Un fondo nazionale vincolato, orientato alla prevenzione e alla gestione associata dei servizi, ha valore anche perché introduce in questo campo la continuità e la programmazione che oggi manca.

I numeri della spesa pubblica lo confermano con freddezza. In cinque anni la spesa di settore di Comuni e Aziende sanitarie è rimasta sostanzialmente ferma, da 192,7 milioni nel 2020 a 193,6 milioni nel 2025, con un valore pro capite passato da 3,25 a 3,30 euro. Nello stesso periodo il mercato degli alimenti per cani e gatti è cresciuto a un ritmo del 6,9 per cento all'anno⁴². L'intera spesa pubblica di settore vale oggi appena il 3,65 per cento del mercato dei prodotti per animali, che ha raggiunto i 5,3 miliardi. La componente che più dovrebbe raggiungere i

40 Presenza animale sul territorio. ISTAT, indagine sulla presenza di animali domestici, dati 2024 pubblicati a dicembre 2025.

41 Sul circolo vizioso del depauperamento amministrativo dei piccoli Comuni e sulla critica ai finanziamenti a pioggia in favore di una spesa programmata e ancorata ai luoghi, ForumDD - DASTU Politecnico di Milano, *Liberiamo il potenziale di tutti i territori*, Roma, 2020.

42 Mercato. Rapporto Assalco-Zoomark 2026: mercato pet food e pet care pari a 5,3 miliardi di euro; alimenti per cani e gatti pari a 4,2 miliardi, con un CAGR del 6,9 per cento tra il 2022 e il 2025.



APP.ENVATO.COM © VIKOTIKK

territori fragili, quella sanitaria delle Aziende sanitarie, è anche quella che arretra, perché nel 2025 è scesa a 0,6 euro per abitante dopo essere stata di 1,01 l'anno prima. Mentre la domanda di cura cresce, il presidio pubblico resta fermo e sul fronte sanitario indietreggia.

Le proposte del capitolo 7 vanno lette anche da questa angolatura. La riduzione dell'IVA veterinaria alleggerirebbe la spesa proprio per i redditi più bassi. La formazione cinofila raggiunge chi ne ha più bisogno solo a condizione di essere gratuita, perché a pagamento finirebbe per selezionare chi può permettersela. Il fondo nazionale vincolato garantirebbe uno standard minimo là dove il bilancio comunale da solo non può arrivare. Prese insieme, sono i mattoni di quella

redistribuzione strutturale che oggi manca.

Questa è anche la chiave per leggere correttamente l'Indice di Convivenza Urbana e le sue cinque fasce di servizio. Un territorio collocato tra i servizi da rafforzare non è una comunità meno attenta, ma quasi sempre un territorio in cui l'ente pubblico dispone di pochi mezzi, e dove perciò l'investimento pubblico esterno renderebbe di più. Investire qui non significa spendere per gli animali d'affezione contro le persone, ma riconoscere che la cura degli uni e delle altre cresce, o si arresta, insieme. Ed è da qui che può partire l'azione concreta, destinando il primo fondo vincolato proprio ai territori delle fasce più basse, dove ogni euro speso in prevenzione ne evita molti di emergenza.

Appendice A Metodologia statistica dettagliata

Questa appendice raccoglie, in forma di riferimento tecnico, le regole con cui le risposte ai due questionari diventano punteggi, giudizi di performance, Indice di Convivenza Urbana e premi. Integra il capitolo 3, che ne dà la lettura discorsiva, e ne costituisce la versione operativa: chi lo desidera può ricostruire, ogni numero presentato nel rapporto. I parametri puntuali di ciascun indicatore – obiettivo ottimale, soglia minima e peso – sono riportati voce per voce nei questionari (Appendici A e B); le tabelle dei risultati per Comuni e Aziende sanitarie sono nelle Appendici C e D presenti nelle pagine dedicate al XV rapporto all'interno del sito web legambienteanimalhelp.it.

E.1

Architettura del punteggio: macroaree, indicatori e pesi

Le informazioni raccolte sono organizzate in macroaree di indagine: quattro per i Comuni e tre per le Aziende sanitarie, che non hanno la macroarea dei regolamenti, estranea alle loro competenze. Gli indicatori sono trentasei per i Comuni e venticinque per le Aziende sanitarie. La somma dei pesi determina il punteggio massimo conseguibile: 109 punti per i Comuni, elevabili a 112 per i soli Comuni costieri grazie ai tre punti aggiuntivi sui regolamenti per la fruizione della costa, e 108 punti per le Aziende sanitarie.

Macroarea - Comuni	Indicatori	Punteggio max	Quota sul max
Quadro delle regole	9	27 (30 costieri)	24,80%
Risorse e risultati	9	30	27,50%
Organizzazione e servizi	12	27	24,80%
Controlli	6	25	22,90%
Totale	36	109 (112 costieri)	100%

LA QUOTA È CALCOLATA SUL PUNTEGGIO MASSIMO NON COSTIERO (109). I TRE PUNTI DEI COMUNI COSTIERI SI SOMMANO ALLA MACROAREA QUADRO DELLE REGOLE.

Macroarea - Comuni	Indicatori	Punteggio max	Quota sul max
Risorse e risultati	9	36	33,30%
Organizzazione e servizi	9	32	29,60%
Controlli	7	40	37,00%
Totale	25	108	100%

FONTE: ELABORAZIONI ANIMALI IN CITTÀ, IMPIANTO METODOLOGICO XV EDIZIONE.

E.2

Dal questionario al punteggio di indicatore

A ciascun indicatore sono associati tre parametri: un obiettivo ottimale, che individua il valore cui è attribuito il punteggio pieno; una soglia minima, sotto la quale il punteggio è nullo; e un peso relativo, che misura il contributo dell'indicatore al punteggio complessivo e coincide con il punteggio massimo che quell'indicatore può conferire.

Il punteggio del singolo indicatore si ottiene confrontando il valore dichiarato dall'ente con questi due estremi, secondo le tre regole seguenti:

- indicatori quantitativi a scala continua (per esempio la copertura dell'anagrafe o il tasso di sterilizzazione): il punteggio cresce in modo lineare tra la soglia minima e l'obiettivo ottimale, è nullo al di sotto della soglia e pari al peso pieno al raggiungimento o superamento dell'obiettivo;
- indicatori a soglia o dicotomici (presenza o assenza di un regolamento, di un servizio, di una dotazione): assegnano l'intero peso se la condizione è soddisfatta, zero altrimenti;
- indicatori a livelli ordinali (graduazioni qualitative del servizio): assegnano una quota

predefinita del peso per ciascun livello raggiunto.

Per gli indicatori a scala continua il punteggio è quindi $p = w \times (v - s) / (o - s)$, vincolato all'intervallo tra 0 e w, dove v è il valore dichiarato, s la soglia minima, o l'obiettivo ottimale e w il peso dell'indicatore. La mancata risposta a un indicatore equivale a punteggio nullo su quell'indicatore; la mancata risposta all'intero questionario colloca l'ente nella performance negativa (E.4). I valori puntuali di o, s e w per ognuno dei 36 indicatori comunali e dei 25 sanitari sono riportati nei questionari completi delle Appendici A e B.

E.3

Fattori compensativi per i piccoli Comuni

Applicare lo stesso metro a una grande città e a un borgo di poche centinaia di abitanti sarebbe iniquo: i piccoli Comuni dispongono di meno risorse e meno personale, pur dovendo garantire gli stessi servizi. Su alcuni indicatori, perciò, la valutazione delle Amministrazioni comunali tiene conto di due fattori compensativi, calcolati su dati ISTAT ed Eurostat: la dimensione demografica e il grado di urbanizzazione. Il correttivo per la bassa urbanizzazione si aggiunge a quello demografico per i territori classificati da Eurostat come scarsamente popolati o rurali.

Classe dimensionale	Soglia (residenti)	Correttivo aggiuntivo	Punti max
Piccolissimi Comuni	fino a 1.000	bassa urbanizzazione	21,25
Piccoli Comuni	fino a 5.000	bassa urbanizzazione	14,5
Altri Comuni	oltre 5.000	—	—

I PUNTI INDICATI SONO IL MASSIMO COMPLESSIVO ATTRIBUIBILE PER EFFETTO DEI FATTORI COMPENSATIVI. È IL MODO CON CUI IL RAPPORTO RICONOSCE CHE FARE BENE CON POCO VALE PIÙ CHE FARE BENE CON MOLTO.

E.4

Dalle somme alle performance: le soglie

Il punteggio totale di ciascun ente è tradotto in un giudizio di performance articolato su otto livelli, dalla performance negativa — attribuita a chi non risponde, per totale assenza di informazione — fino a quella eccellente. La stessa traduzione si applica a ciascuna macroarea,

con soglie proprie, così da leggere non solo il risultato complessivo ma anche i fronti su cui un ente eccelle o resta indietro. Le tabelle seguenti riportano le soglie della performance complessiva.

Punteggio - Comuni	Performance
Nessuna risposta	Negativa
da 0 a 10,49	Pessima
da 10,5 a 20,49	Scarsa
da 20,5 a 30,49	Insufficiente
da 30,5 a 40,49	Sufficiente
da 40,5 a 50,49	Buona
da 50,5 a 70,49	Ottima
da 70,5 a 109 / 112	Eccellente

LE SOGLIE SONO ESPRESSE SULLE SCALE GREZZE DEI DUE QUESTIONARI (MAX 109/112 PER I COMUNI, 108 PER LE AZIENDE SANITARIE).

Punteggio - Aziende sanitarie	Performance
Nessuna risposta	Negativa
da 0 a 10,39	Pessima
da 10,4 a 20,30	Scarsa
da 20,31 a 30,20	Insufficiente
da 30,21 a 40,10	Sufficiente
da 40,11 a 50,02	Buona
da 50,03 a 69,84	Ottima
da 69,85 a 108	Eccellente

LE SOGLIE SONO ESPRESSE SULLE SCALE GREZZE DEI DUE QUESTIONARI (MAX 109/112 PER I COMUNI, 108 PER LE AZIENDE SANITARIE).

Avvertenza sulla comparabilità.

La XV edizione ha rinnovato l'impianto - nuovi indicatori e pesi, e introduzione della trasparenza come requisito d'ingresso all'Indice ICU - e la distribuzione 2025 delle performance non è perciò direttamente confrontabile con quella delle edizioni 2023 e 2024 senza una normalizzazione. Lo spostamento verso le fasce Insufficiente e Scarsa va letto alla luce del cambio di impianto, non come un semplice peggioramento.

E.5

L'Indice di Convivenza Urbana

L'Indice di Convivenza Urbana sposta lo sguardo dal singolo ente al territorio, perché il benessere degli animali in una città dipende dalla capacità del Comune e dell'Azienda sanitaria

competente di operare insieme. L'Indice combina la performance complessiva del Comune e quella dell'Azienda sanitaria con peso paritario, secondo la formula: **ICU = (A × 0,50) + (B × 0,50)** dove A è la performance del Comune e B quella dell'Azienda sanitaria. Poiché le due nascono su scale differenti, prima di essere combinate sono normalizzate sulla stessa scala centesimale dividendo ciascun punteggio per il proprio massimo: A = punteggio del Comune ÷ 109 (÷ 112 per i costieri) × 100; B = punteggio dell'Azienda sanitaria ÷ 108 × 100. La normalizzazione garantisce che le due istituzioni pesino davvero ciascuna per metà, senza che l'ampiezza diversa delle scale falsi il confronto.

L'Indice incorpora la trasparenza come requisito d'ingresso, non come componente aggiuntiva: è calcolato soltanto per i territori in cui hanno risposto sia il Comune sia l'Azienda

sanitaria competente. Dove manca la risposta di una delle due, il territorio non riceve un Indice e non viene penalizzato con un punteggio nullo, il silenzio di un'Azienda sanitaria non deve ricadere sui Comuni che ne dipendono, mentre i due enti restano valutati, ciascuno per sé, nelle rispettive graduatorie. L'unità di osservazione è il singolo Comune, cui si associa la performance dell'Azienda sanitaria che lo comprende: i Comuni serviti dalla stessa Azienda ne condividono quindi la componente B.

Il risultato è espresso su una scala a cinque livelli, calibrata sui quartili della distribuzione osservata (primo quartile ≈ 31, mediana 36, terzo quartile ≈ 41), così che la banda centrale dei servizi essenziali contenga la mediana e rappresenti il livello tipico dell'anno. I nomi descrivono lo stato dei servizi pubblici offerti, non un giudizio sulla comunità.

Livello di servizio	Soglia (ICU)	Componente	Comuni
Servizi avanzati	45 e oltre	—	22
Servizi adeguati	38 – 44,9	—	63
Servizi essenziali	31 – 37,9	mediana 36,0	75
Servizi limitati	24 – 30,9	—	39
Servizi da rafforzare	sotto 24	—	19
Totale	—	—	218

FONTE: ELABORAZIONI ANIMALI IN CITTÀ, EDIZIONE 2025. INDICE CALCOLATO PER 218 COMUNI SUI 447 RISPONDENTI (49%); MEDIANA 36,0 PUNTI. TRATTANDOSI DEL PRIMO ANNO DI ADOZIONE, L'INDICE COSTITUISCE LA BASE DI PARTENZA PER LE EDIZIONI FUTURE.

Casi particolari. Roma è servita da tre Aziende sanitarie: hanno risposto la RM2 e la RM3, non la RM1, competente sul centro storico. La componente B è calcolata come media delle due Aziende rispondenti (28,4) e l'Indice risultante, pari a 34,0 punti, è marcato come Indice parziale; per questo la capitale resta fuori dalla distribuzione e dalle medie dei 218 Comuni. Dove più Aziende servono lo stesso Comune e solo alcune rispondono, la componente B è la media delle rispondenti, con analoga marcatura.

Avvertenza low-N. Le medie dell'Indice per ripartizione geografica o per regione sono condizionate da quali Aziende sanitarie hanno risposto: vanno lette come fotografia dei territori che partecipano, non come graduatoria di

qualità tra aree del Paese. Il valore del Sud, in particolare, poggia su soli cinque Comuni e non va interpretato come una superiorità del Mezzogiorno.

E.6

Premi e menzioni:
criteri di calcolo

Ai risultati dell'indagine sono legati i riconoscimenti, articolati in tre famiglie che misurano cose diverse: il merito assoluto del singolo ente, il merito dinamico e di contesto, e la collaborazione tra istituzioni. Tutti i premi sono calcolati dai soli dati del questionario; le menzioni segnalano l'eccellenza su singoli indicatori.

Famiglia	Riconoscimento	Base di calcolo	Ambito
Performance	Migliore performance complessiva	punteggio totale più alto	Comuni; ASL
Performance	Premi di macroarea	punteggio di macroarea più alto	4 Comuni; 3 ASL
Dinamica e contesto	Miglior progresso	maggiore avanzamento vs edizione precedente	Comuni; ASL
Dinamica e contesto	Eccellenza in condizioni avverse	miglior risultato entro un filtro di fragilità finanziaria o dimensionale	Comuni; ASL
Collaborazione	Collaborazione istituzionale	ICU più alto, con entrambi gli enti almeno in performance buona	Territorio
Menzioni	Eccellenza puntuale	valore più alto su singoli indicatori di rilievo	Indicatore

I PREMI DI MACROAREA SONO QUATTRO PER I COMUNI (QUADRO DELLE REGOLE, RISORSE E RISULTATI, ORGANIZZAZIONE E SERVIZI, CONTROLLI) E TRE PER LE AZIENDE SANITARIE, PRIVE DELLA MACROAREA DEI REGOLAMENTI. IL PREMIO ALLA COLLABORAZIONE È L'UNICO TERRITORIALE E SI RITIRA CONGIUNTAMENTE.

E.7 Campione, copertura e partecipazione

La lettura corretta di ogni classifica presuppone la conoscenza dell'ampiezza e della composizione del campione. Alla XV edizione hanno risposto 447 Comuni, pari al 5,7 per cento degli enti, il tasso di risposta più basso della serie; la

popolazione servita dagli enti rispondenti è il 26,1 per cento del totale nazionale. Tra i rispondenti si contano 57 debuttanti, alla prima risposta, 220 partner fedeli, presenti da almeno tre edizioni consecutive, e 104 enti di lunga fedeltà. La variazione di livello di performance rispetto al 2024 è calcolabile per i 306 Comuni presenti in entrambe le edizioni.

Anno	Enti totali	Enti rispondenti	% enti	Pop. servita	% pop. servita
2020	22.03	656	8,30%	26.09.38	31,20%
2021	22.04	986	12,50%	24.33.04	23,20%
2022	22.04	552	7,00%	27.12.49	21,90%
2023	22.01	771	9,80%	15.53.19	25,50%
2024	22.00	734	9,30%	33.03.12	30,50%
2025	21.56	447	5,70%	21.52.32	26,10%

FONTE: ELABORAZIONI ANIMALI IN CITTÀ SULLE EDIZIONI X-XV. CONTEGGI UFFICIALI DEI COMUNI RISPONDENTI; LA POPOLAZIONE SERVITA È QUELLA DEGLI ENTI CHE HANNO RISPOSTO.

Distribuzione delle performance dei Comuni, 2025 (quota sui rispondenti):

Eccellente 0,4%, Ottima 4,5%, Buona 12,5%, Sufficiente 23,3%, Insufficiente 36,5%, Scarsa 20,1%, Pessima 2,7%. Come richiamato in E.4, questa distribuzione non è direttamente confrontabile con le edizioni 2023 e 2024 per effetto del rinnovo dell'impianto e dell'introduzione della trasparenza come requisito d'ingresso.

Ogni anno la nota metodologica dichiara esplicitamente che cosa è cambiato e che cosa è rimasto invariato rispetto all'edizione precedente, così da garantire la comparabilità delle serie storiche. Trattandosi del primo anno di adozione, l'Indice di Convivenza Urbana costituisce qui la base di partenza con cui si confronteranno le edizioni future.

Appendice B

Mappa legislativa regionale su randagismo e animali d'affezione

Questa appendice restituisce in forma sintetica il quadro attuale delle leggi regionali che, in attuazione della legge quadro nazionale 281/1991, disciplinano la tutela degli animali d'affezione e la prevenzione del randagismo. Documenta, regione per regione, quella disciplina a strati di cui parla la giurisprudenza, fatta di una cornice nazionale comune e di venti attuazioni regionali, più due provinciali, diverse per età, impianto e contenuti. La tabella riporta, per ciascuna Regione e Provincia autonoma, la legge regionale di riferimento, alcuni elementi distintivi e l'ultima modifica verificata.

Nota di metodo sulla verifica.

Gli estremi sono stati riscontrati sulle banche dati istituzionali. Il portale Normattiva per la legislazione regionale offre un motore federato regionale e una rubrica di collegamenti alle banche dati delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome, il cui aggiornamento resta responsabilità di ciascun ente. La verifica è stata quindi condotta sulle banche dati regionali ufficiali, tra le altre Arianna per il Piemonte, NormeLombardia, Lexview per il Friuli-Venezia Giulia, la Raccolta normativa della Toscana, la Bussola normativa della Puglia e la banca dati dell'ARS per la Sicilia, oltre alla Gazzetta Ufficiale e alla raccolta IZS-luvene. Tutti gli estremi della tabella sono stati riscontrati sui rispettivi testi vigenti.

Analisi schematica dei punti principali.

Dalla lettura comparata delle ventuno discipline regionali e provinciali emergono alcune linee di fondo, sintetizzate di seguito per temi.

1

Un sistema a strati: una cornice, ventidue attuazioni

Cornice nazionale unica. La legge quadro 281/1991 fissa i principi, dal divieto di soppressione salvo casi tassativi all'anagrafe canina, alla sterilizzazione e alla prevenzione del randagismo, e lascia alle Regioni la disciplina di dettaglio.

Forte disomogeneità anagrafica. Convivono leggi storiche dei primi anni Novanta, come Basilicata 1993, Sardegna 1994 e Veneto 1993, e riforme recentissime, come Sicilia 2022, Calabria 2023 e Piemonte 2024, con impianti e linguaggio molto diversi.

Tre modelli ricorrenti. Una legge speciale dedicata, che è la maggioranza dei casi; la disciplina inserita in un Testo unico sanitario, come in Lombardia con la L.R. 33/2009 e in Umbria con il T.U. 11/2015; la competenza propria delle Province autonome, con Trento L.P. 4/2012 e Bolzano L.P. 9/2000.

2

La spinta riformatrice del triennio 2022-2025

Ondata di nuove leggi. Sicilia (15/2022), Calabria (45/2023) e Piemonte (16/2024) hanno riscritto integralmente la materia, mentre Puglia (2/2020) e Friuli-Venezia Giulia, con il testo vigente nel 2025, restano tra le più aggiornate.

Nuovi obblighi tecnologici e di prevenzione. Compagnano la banca dati del DNA canino in Sicilia, la profilazione genetica dei cani a Bolzano con la L.P. 2/2024 e l'obbligo di microchip e sterilizzazione dei gatti circolanti dal 1° luglio 2026 in Friuli-Venezia Giulia.

Riforme annunciate ma non concluse. Restano allo stato di proposta l'ulteriore legge calabrese del 2026, la modifica umbra al Testo unico del 2024 e il ritocco molisano all'articolo 5 della 7/2005, mentre in Sicilia il disegno di legge di modifica è stato fermato in Commissione nel 2025.

3

Il superamento della disciplina della catena

Da norma regionale a divieto nazionale. Diverse Regioni avevano introdotto limiti o divieti alla detenzione alla catena, per esempio il Veneto con la L.R. 17/2014. La legge 82/2025, detta legge Brambilla, ha uniformato il divieto a livello nazionale, facendo prevalere la regola statale sulle previgenti discipline regionali difformi.

4

Il cane di quartiere e la reimmissione

Istituto quasi generalizzato. La figura del cane di quartiere, o libero accudito, è prevista nella grande maggioranza delle leggi, talvolta in forma esplicita, come in Lazio, Abruzzo e Liguria.

Eccezioni da segnalare. La Valle d'Aosta, con

la L.R. 37/2010, non contempla una figura testuale di cane di quartiere, ma disciplina il canile e il gattile regionale e solo la reimmissione dei gatti in libertà.

5

Avvertenze metodologiche per l'uso della tabella

Fonte autoritativa, la banca dati regionale. Normattiva feda i collegamenti regionali, ma per ogni modifica il riferimento resta il testo coordinato dell'Assemblea o del Consiglio regionale e il Bollettino ufficiale. Le proposte non equivalgono a leggi vigenti, e le iniziative legislative in corso sono indicate come tali e non incidono sul testo finché non sono approvate e pubblicate. Trattandosi di materia in evoluzione, la tabella verrà aggiornata a ogni edizione, dando priorità di attenzione alle Regioni con riforme annunciate.

Tabella normativa di settore per Regione e Provincia autonoma

Regione / P.A.	Legge regionale quadro	Cane di quartiere	Ultima modifica verificata	Aggiornamenti e note
Abruzzo	L.R. 18 dicembre 2013, n. 47	Sì (reimmissione)	L.R. 10 luglio 2023, n. 33 (mod. alla 47/2013)	Impianto organico su controllo del randagismo e anagrafe, più volte modificato.
Basilicata	L.R. 25 gennaio 1993, n. 6; agg. L.R. 46/2018	Sì	L.R. 13 dicembre 2018, n. 46	Cimiteri animali: L.R. 3/2009.
Calabria	L.R. 3 ottobre 2023, n. 45 (prec. DCA 67/2018)	Sì	L.R. 18 marzo 2024, n. 14 (art. 9)	Nel 2026 annunciata ulteriore proposta su delega benessere animale e piano triennale, a maggio 2026 non ancora depositata.
Campania	L.R. 11 aprile 2019, n. 3 (abrogò la L.R. 16/2001)	Sì	Reg. attuativo regionale; DGR 209/2014	Recepimento dell'Accordo Stato-Regioni 2013.
Emilia-Romagna	L.R. 7 aprile 2000, n. 27; L.R. 5/2005; mod. L.R. 3/2013	Sì	L.R. 3/2013 (mod. alla L.R. 5/2005)	Disciplina espressa delle cucciolate indesiderate (art. 12).
Friuli-Venezia Giulia	L.R. 11 ottobre 2012, n. 20 (prec. L.R. 39/1990)	Sì	Testo vigente dal 21 ottobre 2025 (art. 27-ter)	Sterilizzazione gatti circolanti e microchip dal 1° luglio 2026.
Lazio	L.R. 21 ottobre 1997, n. 34	Sì (figura esplicita)	L.R. 11 agosto 2021, n. 14 (art. 40)	Iscrizione anagrafe entro 2 mesi o 10 giorni dal possesso. Cane di quartiere esplicito.
Liguria	L.R. 22 marzo 2000, n. 23	Sì (art. 18)	Mod. II.rr. 42/2012 e 2013	Figura del cane di quartiere prevista in forma espressa.
Lombardia	L.R. 30 dicembre 2009, n. 33 (T.U. sanità, Capo II)	Sì	L.R. 15/2016; reg. R.R. 2/2017	I moduli formativi del 2025 non modificano la L.R. 33/2009: sono una proposta di legge parlamentare (PLP n. 4, approvata dal Consiglio reg. il 22 maggio 2025 e trasmessa al Senato).

Regione / P.A.	Legge regionale quadro	Cane di quartiere	Ultima modifica verificata	Aggiornamenti e note
Marche	L.R. 20 gennaio 1997, n. 10	Sì	L.R. 20 aprile 2015, n. 18; reg. R.R. 2/2001	Interventi di aggiornamento anche nel 2016.
Molise	L.R. 4 marzo 2005, n. 7 (prec. L.R. 41/1990)	Sì	L.R. 24 giugno 2011, n. 12; regg. R.R. 1/2006, 2/2007, 3/2008	Proposta di modifica dell'art. 5 (p.d.l. n. 61) pendente nel 2025.
Piemonte	L.R. 9 aprile 2024, n. 16 (prec. L.R. 18/2004)	Sì	Testo coordinato Arianna	Regolamento di attuazione (art. 38) atteso.
Puglia	L.R. 7 febbraio 2020, n. 2 (abrogò L.R. 12/1995)	Sì	R.R. 19 dicembre 2023, n. 14 (regolamento attuativo)	Il R.R. 14/2023 aggiorna le linee guida DGR 1223/2013.
Sardegna	L.R. 18 maggio 1994, n. 21; mod. L.R. 35/1996	Sì	Direttive DGR 34/9 del 3 luglio 2018	Statuto speciale. P.d.l. n. 91 di integrazione pendente.
Sicilia	L.R. 3 agosto 2022, n. 15 (sostituisce la L.R. 15/2000)	Sì	Corte cost. sent. 121/2023; testo coord. ll.rr. 16/2022 e 2/2023	DDL di modifica (Doc. 3/2025) fermato in VI Commissione ARS nel marzo 2025.
Toscana	L.R. 20 ottobre 2009, n. 59 (abrogò L.R. 43/1995)	Sì	L.R. 31 luglio 2024; reg. D.P.G.R. 12/R del 27 marzo 2024	Numerose modifiche dal 2012 al 2024; regolamento attuativo aggiornato nel 2024.
Umbria	T.U. L.R. 9 aprile 2015, n. 11; mod. L.R. 10/2016	Sì	L.R. 16/2024 (mod. al T.U. sanità)	P.d.L. consiliare del 19 settembre 2024 pendente.
Valle d'Aosta	L.R. 22 novembre 2010, n. 37 (abrogò L.R. 14/1994)	Non previsto espressamente	Testo vigente regionale	Statuto speciale. Disciplina canile e gattile regionale e reimmissione dei gatti, senza una figura testuale di cane di quartiere.
Veneto	L.R. 28 dicembre 1993, n. 60; DGR 272/2007	Sì	L.R. 19 giugno 2014, n. 17	Iscrizione anagrafe entro 3 mesi o 30 giorni se randagio raccolto.
P.A. Trento	L.P. 28 marzo 2012, n. 4	Sì	Reg. DPP 20 settembre 2013, n. 23-125/Leg.	
P.A. Bolzano	L.P. 15 maggio 2000, n. 9	Sì	L.P. 16 luglio 2024, n. 2 (art. 11)	Profilazione genetica del DNA dei cani; accertamento deiezioni dal 1° gennaio 2026.

FONTI. BANCHE DATI LEGISLATIVE REGIONALI UFFICIALI E DELLE PROVINCE AUTONOME, VIA MOTORE FEDERATO REGIONALE DI NORMATIVA; GAZZETTA UFFICIALE; ISTITUTO ZOOPROFILATTICO SPERIMENTALE DELL'ABRUZZO E DEL MOLISE, CENTRO DI RIFERENZA IUVENE; RACCOLTE OIPA, ANMVI, LND C E ANIMAL LAW ITALIA.

LA LEGGE 281/1991 RESTA LA CORNICE NAZIONALE, MENTRE IL DIVIETO DI DETENZIONE ALLA CATENA È OGGI UNIFORMATO A LIVELLO NAZIONALE DALLA LEGGE 82/2025, DETTA LEGGE BRAMBILLA, CHE PREVALE SULLE PREVIGENTI DISCIPLINE REGIONALI DIFFORMI.

Bibliografia e fonti

Le fonti citate nelle note dei singoli capitoli sono qui riunite e ordinate per ambito. La fonte primaria del rapporto resta la rilevazione diretta condotta tramite i questionari ai Comuni e alle Aziende sanitarie. Per le serie storiche e le elaborazioni economiche si rimanda alle note dei capitoli 3, 5 e 8.

Statistiche, mercato e popolazione animale

ISTAT, «Gli animali domestici in Italia. Anno 2024», dicembre 2025.

Rapporto Assalco-Zoomark 2026, mercato degli animali da compagnia (5,3 miliardi di euro), alimenti per cani e gatti (4,2 miliardi, CAGR del 6,9 per cento tra il 2022 e il 2025) e stima della popolazione animale.

Ministero della Salute, SINAC, Anagrafe nazionale degli animali d'affezione.

Finanza pubblica, sanità e condizioni sociali

Corte dei conti, Sezione delle autonomie, delibera n. 3/SEZAUT/2026/FRG, marzo 2026, sulle crisi finanziarie degli enti locali. Sezione delle autonomie, Relazione al Parlamento sulla gestione dei servizi sanitari regionali, esercizi 2023-2024, delibera n. 21/SEZAUT/2025/FRG, pp. 201-204.

Fondazione GIMBE, ottavo Rapporto sul Servizio sanitario nazionale, ottobre 2025, dati 2024.

Eurispes, Rapporto Italia 2025 e Rapporto Italia 2026.

ForumDD - DASTU Politecnico di Milano, Liberiamo il potenziale di tutti i territori. Con una politica di sviluppo moderna e democratica, Roma, 2020, sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne, il rafforzamento amministrativo dei piccoli Comuni e l'approccio di sviluppo rivolto ai luoghi.

Quadro normativo nazionale ed europeo

Legge 281/1991, legge quadro nazionale in materia di animali d'affezione e prevenzione del randagismo.

Legge 82/2025, detta legge Brambilla, e articolo 260-bis c.p.p.; legge 189/2004; legge 201/2010; Accordo Stato-Regioni del 24 gennaio 2013; decreto legislativo 135/2022 su fauna selvatica ed esotica.

Direttiva (UE) 2022/542 sulle aliquote IVA.

Consiglio dell'Unione europea, Regolamento sul benessere e la tracciabilità di cani e gatti, adozione del 22 maggio 2026, prime misure applicabili dal 2028.

WOAH, Organizzazione mondiale per la salute animale, Policy Guidance sulla gestione delle popolazioni di cani e gatti.

Banche dati legislative regionali e delle Province autonome, via Motore federato regionale di Normattiva, e Gazzetta Ufficiale, di riferimento per l'Appendice B.

Giurisprudenza, sicurezza e legame tra le violenze

Corte di Cassazione, sentenza 18167/2017, e articolo 265 c.p.p., sul riparto tra sequestro e confisca.

FBI, programma NIBRS/UCR, rilevazione del maltrattamento di animali come crimine contro la società dal 2016;

LINK-Italia APS; The Links Group e Royal College of Veterinary Surgeons.

Esperienze internazionali, fiscalità e associazioni

Land della Bassa Sassonia, legge regionale sui cani del 2011 e attestato Sachkundenachweis.

Francia, schedario nazionale I-CAD per l'identificazione dei carnivori domestici, dal 2012.

Regno Unito, PDSA, People's Dispensary for Sick Animals.

FNOVI ed ENPAV, posizioni sull'IVA delle prestazioni veterinarie;

LAV e REF Ricerche, stima 2026 sull'allineamento delle aliquote IVA.

LNDC, Lega nazionale per la difesa del cane, Bilancio sociale 2024;

ISPRA e rete dei Centri di recupero degli animali selvatici (CRAS).

Fonti del rapporto

Legambiente, XV Rapporto nazionale Animali in Città, questionari ai Comuni e alle Aziende sanitarie, edizione 2025, e serie storica delle edizioni X-XV; elaborazioni interne su partecipazione, performance, Indice di Convivenza Urbana, spesa di settore e flussi di canile.

Legambiente, Rapporto Ecomafia 2025 e rapporto nazionale «Mai più Green Hill».



LEGAMBIENTE

Da oltre 40 anni attivi per l'ambiente.

Era il 1980 quando abbiamo iniziato a muovere i primi passi in difesa dell'ambiente.

Da allora siamo diventati l'**associazione ambientalista più diffusa in Italia**, quella che lotta contro l'inquinamento e le ecomafie, nei tribunali e sul territorio, così come nelle città, insieme alle persone che rappresentano il nostro cuore pulsante.

Lo facciamo grazie ai Circoli, ai volontari, ai soci che, anche attraverso una semplice iscrizione, hanno scelto di attivarsi per rendere migliore il pianeta che abitiamo.

Abbiamo bisogno di coraggio e consapevolezza perché, se lo facciamo insieme, possiamo cambiare in meglio il futuro delle giovani generazioni.

Attiva il cambiamento su www.legambiente.it



www.legambienteanimalhelp.it