FNOVI
FEDERAZIONE NAZIONALE
ORDINI VETERINARI ITALIANI

Memoria per audizione presso la
XII Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati
Prevenzione veterinaria nei LEA: criticità e proposte operative nel quadro One Health

Premessa

La prevenzione veterinaria costituisce parte integrante dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), ai sensi del D.P.C.M. 12 gennaio 2017, e rappresenta un pilastro dell'approccio One Health.

Valore strategico della prevenzione veterinaria

La prevenzione veterinaria è centrale per la sicurezza alimentare, la sanità animale, la prevenzione delle zoonosi e il contrasto all'antimicrobico-resistenza, nell'ambito della filiera agroalimentare, settore ad alto impatto sanitario, sociale ed economico.
Essa è inoltre fondamentale per la gestione del rischio urbano e sociale legato agli animali.

Il medico veterinario pubblico opera a tutela della salute collettiva attraverso:

- il controllo delle zoonosi;
- la sicurezza alimentare;
- la tutela ambientale;
- il contrasto all'antimicrobico-resistenza (PNCAR);
- la gestione delle malattie animali emergenti e delle potenziali zoonosi, anche attraverso il monitoraggio ambientale e delle popolazioni animali selvatiche e/o sinantrope;
- la gestione delle problematiche connesse agli animali d'affezione e al contesto urbano.

Riferimenti normativi essenziali

- D.P.C.M. 12 gennaio 2017 (LEA);
- Regolamento (UE) 2017/625 – controlli ufficiali;
- Regolamento (UE) 2016/429 (Animal Health Law);
- D.Lgs. 27/2021;
- D.Lgs. 136/2022;
- Accordo Stato-Regioni Rep. Atti n. 150/CSR del 10 settembre 2025;
- Piano Nazionale di Contrasto all'Antimicrobico-Resistenza (PNCAR);
- Legge 14 agosto 1991, n. 281 – legge quadro in materia di animali d'affezione e prevenzione del randagismo;
- Accordo Stato-Regioni 6 febbraio 2003 – benessere animale e prevenzione del randagismo;
- Ordinanze del Ministero della Salute in materia di tutela dell'incolumità pubblica dall'aggressione dei cani.

Criticità strutturali

Disomogeneità organizzativa nazionale

Persistono rilevanti differenze tra Regioni nella strutturazione dei servizi veterinari, con effetti sull'equità dei LEA, sull'efficacia dei controlli e sulla gestione delle emergenze sanitarie e urbane. Ne è un chiaro esempio la criticità nell'attuazione dell'Accordo Stato-Regioni 2025.

L'Accordo Stato-Regioni (Rep. Atti n. 150/CSR/2025), che prevede una rete veterinaria nazionale, una chiara catena di comando e l'individuazione del Responsabile dei Servizi Veterinari Regionali (RSV) quale dirigente veterinario, non risulta ancora recepito in tutte le Regioni; in alcuni casi è stato applicato in modo difforme e sono state attribuite funzioni a figure non veterinarie (es. Liguria, Abruzzo).

Ciò compromette l'efficacia del sistema e la conformità al modello di governance impostato dal legislatore. In un sistema fondato sulla sicurezza della filiera, anche un solo anello debole può compromettere la credibilità complessiva del modello nazionale, con ricadute sanitarie ed economiche rilevanti.

Finanziamento della prevenzione veterinaria e criticità applicative

Il sistema della prevenzione veterinaria, pur rientrando nei LEA, presenta criticità anche sotto il profilo del finanziamento.

Accanto alla quota capitaria del Servizio sanitario nazionale, il legislatore ha previsto specifiche forme di finanziamento a carico degli operatori del settore, in particolare con il D.Lgs. 2 febbraio 2021, n. 32, di adeguamento nazionale al Regolamento (UE) 2017/625, oltre alla normativa previgente sui controlli ufficiali di cui al D.Lgs. 194/2008.

Tale impianto normativo prevede il versamento di tariffe per i controlli ufficiali lungo la filiera agroalimentare, finalizzate a garantire la sostenibilità del sistema dei controlli, a integrare il finanziamento pubblico e ad assicurare adeguate risorse ai servizi veterinari.

Si evidenziano tuttavia diverse criticità applicative, in particolare:

- eterogeneità regionale nella gestione delle tariffe;
- mancata o parziale destinazione vincolata delle risorse ai servizi veterinari e di sicurezza alimentare;
- frequente utilizzo improprio delle entrate per finalità non direttamente connesse alla prevenzione;
- insufficiente trasparenza e rendicontazione non uniforme.

Di conseguenza, le risorse generate dal sistema dei controlli ufficiali non sempre si traducono in un reale rafforzamento delle strutture di prevenzione, né in una correlazione diretta tra entrate tariffarie e rafforzamento strutturale dei servizi di prevenzione.

Tale situazione determina un sottofinanziamento operativo dei servizi veterinari, con ulteriori difficoltà nel garantire standard uniformi dei LEA, oltre a ridurre la capacità di investimento in personale, formazione e tecnologie.

Formazione specialistica non più adeguata, sottofinanziata e non ancora retribuita

Le scuole di specializzazione non risultano pienamente allineate alle esigenze attuali, incluse l'epidemiologia delle popolazioni, l'analisi epidemiologica dei fattori determinanti e/o condizionanti l'insorgenza di malattie, la sicurezza alimentare, la gestione del rischio urbano, il comportamento animale e la prevenzione delle aggressioni.

La legge di bilancio 2025 ha inoltre introdotto, a decorrere dall'anno accademico 2024/2025, una borsa di studio per i professionisti dell'area sanitaria non medica, ivi compresa la medicina veterinaria, iscritti alle scuole di specializzazione, colmando un ritardo storico nel riconoscimento di tali percorsi.

La ripartizione delle risorse è demandata a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell'economia e delle finanze, ma ad oggi tale percorso non è ancora concluso.

Sicurezza degli operatori e tutela della reputazione, anche attraverso il contrasto a campagne di aggressione mediatica e digitale

Si riscontra un aumento delle aggressioni ai veterinari pubblici, spesso nell'ambito di controlli ufficiali, controlli sul territorio, lotta alle malattie infettive, contesti collegati a interventi che comportano azioni di depopolamento o sgombero di animali, controlli sulla detenzione degli animali, interventi su cani morsicatori e attività legate al randagismo.

La crescente digitalizzazione della comunicazione e la facilità di accesso a meccanismi di diffusione mediatica di opinioni espongono inoltre gli operatori, che intervengono spesso su temi sensibili, a campagne di delegittimazione che sconfinano nell'odio digitale. In tal senso, andrebbe immaginato un rafforzamento delle tutele, anche legislative, nei confronti di tali forme di aggressione nei confronti di tutti i sanitari.

Fragilità della governance veterinaria e difformità nell'indirizzo politico strategico

Permane una sottostimata o mancata presa in carico, da parte di Comuni ed enti locali, delle problematiche legate alle azioni preventive e di controllo ambientale, con conseguente mancata valorizzazione della prevenzione veterinaria anche nei contesti urbani e sociali.

Si riscontra inoltre la mancanza di una cultura di approccio preventivo alle problematiche che coinvolgono malattie emergenti, riemergenti, trasmesse da vettori o con componenti legate a residui sia ambientali sia nei prodotti di origine animale.

La logica di intervento prevalente è ancora di carattere terapeutico e non preventivo; la dinamica individuale prevale sulle dinamiche di popolazione, con effetti negativi sulle politiche di medicina preventiva.

Igiene urbana, randagismo e sicurezza pubblica

La prevenzione veterinaria risulta frammentata e non pienamente integrata anche nei settori di igiene urbana veterinaria, gestione degli animali d'affezione e controllo del randagismo.

La Legge n. 281/1991 attribuisce ai servizi veterinari un ruolo centrale nella prevenzione del randagismo, nel controllo sanitario degli animali d'affezione, nella gestione dei canili e delle colonie feline e nella promozione della sterilizzazione.

Si rilevano, tuttavia, forte disomogeneità territoriale nell'applicazione, carenza di risorse dedicate e scarsa integrazione tra sanità, enti locali e servizi sociali. La gestione degli animali in ambito urbano rappresenta una funzione crescente e strategica, con impatti su salute pubblica, decoro urbano, sicurezza dei cittadini e politiche sociali.

È necessaria una chiara attribuzione e valorizzazione del ruolo veterinario, anche sul sempre più ricorrente tema della prevenzione delle aggressioni da cani. Le ordinanze ministeriali in materia di prevenzione delle aggressioni prevedono percorsi di valutazione comportamentale, formazione dei proprietari e interventi dei servizi veterinari.

Le principali criticità sono tuttavia riconducibili a un'applicazione disomogenea, alla carenza di percorsi strutturati e a una spesso insufficiente integrazione con enti locali e autorità di pubblica sicurezza.

Proposte operative

È necessaria la piena e vincolante attuazione dell'Accordo Stato-Regioni, che porti a un recepimento uniforme, all'effettiva istituzione del ruolo di RSV riservato a dirigenti veterinari, all'organizzazione coerente degli uffici rispetto alla norma e all'assetto sia ministeriale sia territoriale, nonché al conseguente monitoraggio nazionale del recepimento e dell'applicazione dell'Accordo.

Occorre rafforzare governance, formazione e comunicazione per garantire l'effettiva presa in carico dell'approccio integrato One Health, anche mediante l'aggiornamento delle scuole di specializzazione, la retribuzione degli specializzandi in coerenza con il recente aggiornamento normativo e la valorizzazione del ruolo del veterinario pubblico.

È inoltre necessario implementare la tutela degli operatori, attraverso l'estensione delle tutele, il rafforzamento dei protocolli di sicurezza operativa e il rafforzamento del ruolo di pubblico ufficiale del medico veterinario e dell'operatore di sanità pubblica addetto ai controlli ufficiali, rafforzandone le tutele nell'esercizio delle funzioni di controllo.

Occorre definire standard nazionali anche per randagismo e igiene urbana, con livelli minimi di servizio, indicatori LEA specifici, effettiva integrazione con enti locali, reale responsabilizzazione del ruolo di sindaci, Comuni e comunità locali, che spesso richiedono impropriamente ai Servizi veterinari prestazioni di competenza diversa, considerandoli erroneamente erogatori di assistenza diretta anziché regolatori del sistema.

Ciò è necessario per dare piena attuazione ai principi della Legge 281/1991, al corretto utilizzo dei finanziamenti dedicati e alla piena integrazione degli attuali sistemi informativi.
Per la prevenzione dei fenomeni di aggressione da cani, occorre istituire protocolli nazionali uniformi, rafforzando il ruolo veterinario nella valutazione del rischio e definendo modalità e standard dei percorsi obbligatori per i proprietari.

È inoltre necessario evitare la creazione di percorsi organizzativi paralleli o di percorsi formativi confliggenti con la professione veterinaria, che rappresenta, nel quadro normativo vigente, l'unico riferimento tecnico-scientifico per la tutela della salute e del benessere animale.

Conclusioni e richieste

Si ritiene pertanto necessario:

- attivare definitivamente la remunerazione delle borse di studio per le scuole di specializzazione dell'area sanitaria non medica, ivi compresa la medicina veterinaria;
- rinnovare l'offerta formativa, rendendola maggiormente aderente ai fabbisogni dell'attuale assetto organizzativo, anche agganciando i percorsi di tirocinio alle attività di pertinenza della sanità pubblica veterinaria, con tutoraggio obbligatorio presso servizi ed enti del SSN;
- assicurare la corretta attuazione dell'Accordo Stato-Regioni del 10 settembre 2025, che regola e definisce i compiti e le attribuzioni del Responsabile del servizio veterinario regionale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (RSV) e le modalità di funzionamento della rete veterinaria nazionale;
- garantire uniformità applicativa dei LEA afferenti alla sanità pubblica veterinaria, anche promuovendo un adeguato assetto minimo organizzativo coerente con la norma quadro nazionale di cui al D.Lgs. 502/1992 e s.m.i.;
- rafforzare il ruolo della prevenzione veterinaria anche in ambito urbano e sociale;
- valorizzare il riconoscimento della prevenzione veterinaria come asse strategico del SSN, percorso avviato anche con la Legge 1 aprile 2025, n. 49, che ha istituito la Giornata nazionale della prevenzione veterinaria quale strumento istituzionale di comunicazione, leva culturale e occasione di educazione civica sul rapporto uomo–animale;
- rafforzare ulteriormente i meccanismi di tutela degli operatori sanitari impegnati sul territorio in azioni di verifica e controllo.

La prevenzione veterinaria rappresenta un investimento strategico per il Paese, in grado di garantire simultaneamente tutela della salute pubblica, sicurezza alimentare, sostenibilità economica e risposta alle crescenti istanze etiche della società.

La sua efficacia costituisce una vera e propria barriera all'introduzione e alla diffusione di malattie animali, quali peste suina africana, lumpy skin disease e afta epizootica, che, oltre all'impatto sanitario, determinerebbero gravi ripercussioni economiche, in particolare sul sistema delle esportazioni agroalimentari, filiera di eccellenza del nostro Paese.

Al tempo stesso, il sistema veterinario è oggi centrale anche nella promozione del benessere animale, che rappresenta non solo un obbligo normativo, ma un driver di crescita, qualità e competitività, nonché un ambito di crescente attenzione sociale e politica.

Nonostante un quadro normativo avanzato, persistono disomogeneità applicative e criticità organizzative che ne limitano l'efficacia.
È pertanto indispensabile:

- garantire uniformità della filiera dei controlli;
- assicurare una chiara attribuzione delle responsabilità a figure veterinarie, anche evitando di generare sovrapposizioni o percorsi organizzativi confliggenti con le competenze proprie della professione veterinaria, che rappresenta, nel quadro normativo vigente, l'unico riferimento tecnico-scientifico per la tutela della salute e del benessere animale;
- dare piena attuazione all'Accordo Stato-Regioni del 10 settembre 2025;
- vincolare le risorse al rafforzamento dei servizi di prevenzione.

La mancata efficacia della prevenzione comporta costi esponenzialmente superiori in termini di gestione delle emergenze, indennizzi e perdita di competitività del sistema agroalimentare.
Investire nella prevenzione veterinaria significa prevenire crisi, proteggere l'economia nazionale, rafforzare il Made in Italy e consolidare il rapporto tra uomo, animale e ambiente nel quadro One Health.