



Ottobre 2005

a cura del Settore
Tecniche legislative e documentazione statistica



La politica regionale di aiuti agli allevatori colpiti dall'emergenza *Blue tongue*: l'attuazione e i primi risultati.

Questa nota descrive i primi due anni di vita della **legge regionale 13 maggio 2003, n. 25 "Interventi a favore degli allevatori partecipanti alla attuazione del piano di sorveglianza sierologia e del piano vaccinale per la febbre catarrale degli ovini (*Blue tongue*)"**. Le informazioni contenute in questo documento sono tratte da rassegne stampa, consultazione di siti internet, colloqui con funzionari di Giunta e dalla relazione sull'attuazione della legge, approvata con decisione della Giunta regionale 14 marzo 2005, n. 10 e inviata al Consiglio regionale in adempimento a quanto previsto dalla clausola valutativa inserita nel testo della legge con la quale il Consiglio regionale chiedeva alla Giunta di essere periodicamente informato su particolari aspetti dell'attuazione della legge e sui risultati prodotti.

La politica regionale in breve...

- Nel 2001 il Ministero della sanità d'intesa con la Commissione europea e il Ministero delle politiche agricole decide di lanciare una massiccia campagna di vaccinazione di tutti i ruminanti domestici (ovini, bovini e bufalini) per eradicare l'epidemia di "Febbre catarrale degli ovini" conosciuta come ***Blue tongue***, che si è manifestata in alcune regioni, tra cui la Toscana .
- Le attività di profilassi e controllo della malattia rese obbligatorie dallo Stato determinano tuttavia, denunciano gli allevatori, **pesanti disagi e danni economici** alle aziende zootecniche, in termini di perdita di un numero rilevante di capi, per morte o aborto, comparsa di sterilità, perdita nella produzione di latte.
- **Prima Regione** in Italia la Regione Toscana decide di intervenire con aiuti finanziari a sostegno agli allevatori adottando un atto normativo specifico.
- Lo scopo della l.r. 25/2003 è **sostenere economicamente** gli allevatori per **incentivarne la collaborazione** con le autorità sanitarie preposte all'attuazione del piano di sorveglianza sierologico per la *Blue tongue*.
- A questo fine la legge dispone linee di intervento dirette a **indennizzare** gli allevatori sia per la perdita di capi a seguito della vaccinazione che per i costi economici collegati alla partecipazione alla campagna di sorveglianza.
- Nel primo biennio di operatività della legge, 2002-2003, sono state accolte **684** domande su un totale di **695** presentate dalle aziende.
- I finanziamenti erogati sono stati di circa **424.000 euro** nei due anni, impiegando completamente lo stanziamento previsto dalla legge (con l'aggiunta anzi di una integrazione).
- L'attuazione della politica si è caratterizzata per una notevole **rapidità operativa** sia nell'adozione degli atti necessari che nell'erogazione dei finanziamenti.
- Secondo la relazione di Giunta il Piano di sorveglianza, basato sul controllo periodico degli animali messi a disposizione volontariamente dalle aziende "sentinella", sarebbe stato difficilmente realizzabile senza la concessione di un adeguato aiuto economico agli allevatori.

La "ratio" della politica regionale

La legge regionale n. 25/2003 nasce in seguito al diffondersi di una malattia che colpisce parte del bestiame presente sul territorio toscano: la cosiddetta **Blue tongue**.

Cosa è la *Blue tongue*

La *Blue tongue*, febbre catarrale degli ovini, è una malattia infettiva dei ruminanti, grave, e con **mortalità elevata**, per gli **ovini**. I bovini, pur non manifestando i sintomi della malattia, contraggono il virus e ne sono la maggior fonte di propagazione.

La *Blue tongue* non si trasmette direttamente da un animale malato ad uno sano ma esclusivamente attraverso la puntura del *Culicoides imicola*, un insetto simile ad una zanzara. Il **virus** della febbre catarrale **non si trasmette all'uomo** né direttamente né attraverso i prodotti derivati dagli animali infetti.

La malattia, originaria dell'Africa, si è manifestata in Europa e in Italia nel 2000: inizialmente in Sardegna, poi in Sicilia, in Calabria e nel **2001** è comparsa in Lazio ed in **Toscana**.

In **Toscana**, nel solo periodo settembre-dicembre 2001, si è manifestata in **158** focolai (di cui 155 nella Provincia di Grosseto e 3 in quella di Livorno) coinvolgendo **33.988 capi** ovini con 693 capi malati, 199 morti e 560 abbattuti (da tener presente che ai dati del censimento 2000 il totale del patrimonio ovicolo toscano è stimato di circa 500.000 capi, di cui circa la metà nella provincia di Grosseto).

Tavola 1: La popolazione di bovini, bufalini, ovini e caprini nelle Province toscane (2000)

	Bovini e bufalini	Ovini	Caprini
Arezzo	16.289	34.371	2.343
Firenze	14.071	27.501	2.039
Grosseto	30.531	282.244	3.662
Livorno	3.787	7.887	805
Lucca	5.902	14.290	2.635
Massa	3.847	9.657	2.026
Pistoia	4.042	5.331	808
Prato	667	1.101	326
Pisa	10.483	44.131	1.040
Siena	13.910	128.166	1.474
Totale	103.529	554.679	17.158

Fonte: ISTAT - V Censimento generale dell'agricoltura (2000).

Il blocco alla movimentazione degli animali, imposto da direttive della Comunità europea e ordinanze dei Ministeri italiani della salute e delle politiche agricole e forestali, contribuisce ad aumentare il danno economico subito dagli allevatori.

Le risposte all'emergenza

A seguito di decisioni e direttive della Comunità europea le iniziative del Ministero della salute¹ si sviluppano sul piano della profilassi, attraverso la realizzazione di **campagne di vaccinazione**. Sul piano della sorveglianza si decide di controllare la diffusione della malattia mediante prelievi periodici di sangue a bovini e ovini sani individuati come **sentinelle** della circolazione virale e scelti dal personale delle Aziende sanitarie locali (ASL) delle zone a rischio.

Con provvedimenti ministeriali del febbraio e dell'ottobre 2002 il programma di vaccinazione obbligatoria di tutti i capi ovini, bovini e caprini viene esteso a **tutto il territorio provinciale di Grosseto, Livorno, Massa, Lucca, Pisa** e alcuni comuni della provincia di **Siena**.

La Regione Toscana elabora piani di vaccinazione per il 2002 e 2003, per rispettivamente **550.000** e **600.000** capi, con finanziamento di **905.430 euro** nel 2002 e **1.024.704 euro** nel 2003 affidando all'Istituto zooprofilattico sperimentale della Toscana e Lazio l'attuazione dei piani.

Grazie alle campagne di vaccinazioni tempestive e capillari messe in atto, dal 2002 fino a quella attualmente in corso per il 2005, la Regione Toscana ha potuto ottenere, rispetto ad altre Regioni, maggiori **deroghe alla limitazione della movimentazione degli animali a rischio**.

Lo scopo della legge

Alla base della legge 25/2003 è pertanto la presa d'atto da parte della Regione che le attività di profilassi e sorveglianza, rese obbligatorie dalle ordinanze ministeriali, pur se efficaci per contrastare la diffusione dell'epidemia *Blue tongue*, hanno **pesanti conseguenze** sul piano economico per gli allevatori toscani sotto vari profili:

¹ A partire dall'Ordinanza 11 maggio 2001 "Misure urgenti di profilassi vaccinale obbligatoria contro la febbre catarrale degli ovini"

- *Attività di profilassi:* dopo la prima campagna gli allevatori denunciano conseguenze gravi sul bestiame vaccinato: diminuzione della produzione di latte, perdita di peso di agnelli da macellazione, riduzione della fertilità, aborti, e decesso di capi adulti.
- *Attività di sorveglianza:* le aziende sono invitate a mettere a disposizione delle autorità sanitarie un determinato numero di capi per prelievi ematici periodici necessari per controllare l'evoluzione della malattia. La partecipazione, a carattere volontario, al piano di sorveglianza comporta costi e disagi: la cattura di animali anche quando sono al pascolo, con spese per manodopera, perdite di produzioni e rischi di infortuni per animali ed uomini.
- *Blocco della movimentazione:* in presenza di focolaio di infezione o di sieroconversione (presenza del virus senza sviluppo di malattia) le autorità sanitarie decretano il **blocco della movimentazione** di bovini e ovini degli allevamenti nel comune interessato e nei comuni confinanti all'interno di un raggio di venti chilometri per novanta giorni: questo significa che in tali aree e per tale periodo il bestiame non può essere né venduto né macellato né inviato a fiere e mercati. Tali misure aggravano la **crisi già presente** nel settore zootecnico.

L'iter di attuazione della politica.

La legge viene approvata in Consiglio regionale il 9 ottobre 2002, notificata alla Commissione europea ai sensi del trattato di Roma in quanto dispone benefici finanziari a soggetti privati e successivamente modificata sulla base della richiesta della Commissione in ordine alle modalità di determinazione degli indennizzi e approvata in via definitiva dal Consiglio regionale il 7 maggio 2003.

Lo stanziamento previsto dalla legge per gli **anni 2002-2003** è di complessivi **400.000 euro**.

La legge dispone che le richieste per accedere ai contributi previsti siano inoltrate all'Agenzia regionale toscana per le erogazioni in agricoltura (ARTEA), organismo pagatore della Regione Toscana con competenze relative all'erogazione di aiuti, contributi e premi previsti da disposizioni

comunitarie, nazionali e regionali, stabilendo altresì che l'ARTEA con proprio atto disciplini procedure e modalità per l'erogazione.

Agenzia regionale toscana per le erogazioni in agricoltura

L'Agenzia regionale toscana per le erogazioni in agricoltura (ARTEA) è stata istituita per svolgere le funzioni di organismo pagatore previste dal regolamento CE n. 1663/95 della Commissione e dal regolamento CE n. 1258/95 del Consiglio. Il decreto legislativo n. 165 del 1999 recepisce nell'ordinamento italiano tali disposizioni comunitarie, dando facoltà alle Regioni di dotarsi di un proprio organismo pagatore.

La Toscana è stata la prima regione italiana a provvedere in tal senso, attribuendo ad ARTEA le competenze relative all'erogazione di aiuti, contributi e premi previsti da disposizioni comunitarie, nazionali e regionali. La fase di effettiva costituzione è iniziata il 2 gennaio del 2001 con l'insediamento del Direttore nominato dalla Giunta Regionale.

Con decreti del direttore dell'ARTEA vengono determinate modalità e procedure per l'assegnazione dei contributi ed emanati i relativi bandi; a dicembre 2003 e a ottobre 2004 sono assunti i decreti che concludono l'istruttoria per le domande relative ai due anni disponendone la liquidazione.

L'iter amministrativo della legge appare orientato a criteri di **semplificazione delle procedure e flessibilità operativa**. Si evidenziano in tal senso alcuni aspetti del suo percorso attuativo:

- Disponibilità on-line della modulistica sul sito di ARTEA;
- Assistenza e controllo da parte dei Centri di servizio convenzionati territoriali collegati alle associazioni di categoria in fase di presentazione delle domande;
- Disposizioni per la liquidazione dei contributi in tempi rapidi una volta terminata l'istruttoria.

L'assegnazione dei contributi

La legge assegna contributi riconducibili a due tipologie di interventi:

- a) un contributo per incentivare la partecipazione al Piano di sorveglianza sierologica: 60 euro su base annua per ogni capo che abbia svolto funzioni di **sentinella** come da certificazione rilasciata dalle ASL competenti, per compensare disagi e costi sopportati dagli allevatori;
- b) un indennizzo per la morte o aborto di capi dovuta alla vaccinazione.

Dai dati della relazione di Giunta risulta che nel biennio 2002-2003 le **domande** ammesse al finanziamento sono state **684 (329 nel 2002, 355 nel 2003)**.

Il numero delle **domande non accolte** nei due anni è **inferiore al 2%** (13 su un totale di 695).

Per quanto riguarda l'attività di sorveglianza sierologica si rileva dal 2002 al 2003 una diminuzione del 8% delle aziende che mettono a disposizione capi sentinella: da **316 nel 2002 a 293** nell'anno successivo.

In particolare per le erogazioni finanziarie nel biennio sono stati corrisposti contributi ed indennizzi per un totale di **404.500 euro** circa di cui **369.000 euro (91% del totale) corrisposte alle aziende sentinella e 35.000 euro (9% del totale) corrisposte per indennizzo di capi morti**.

Risulta evidente la prevalenza degli interventi di sostegno alla attività di controllo epidemiologico rispetto ai contributi per indennizzi per perdita di capi.

Tabella riassuntiva degli interventi effettuati con l.r. 25/2003

	Anno 2002	Anno 2003	Totale
Domande presentate :	333	362	695
Domande accolte:	329	355	684
Domande negative:	4	7	11
Aziende sentinella:	316	293	609
premi per animali sentinella (€):	193.175	175.380	368.555
Capi bovini morti:	2	11	13
Capi ovini morti:	5	37	42
Capi bovini abortiti:	5	5	10
Capi ovini abortiti:	13	88	101
indennizzi per capi morti bovini (€):	1.800	9.465	11.265
indennizzi per capi morti ovini (€):	595	5.850	6.445
indennizzi per capi abortiti bovini (€):	2.910	3.085	5.995
indennizzi per capi abortiti ovini (€):	1.775	10.425	12.200
Totale erogazioni (€):	200.255	204.205	404.460
costi di gestione della legge (€):	9.160	9.735	18.900
Totale (€):	209.415	213.940	423.360

Fonte: Giunta regionale, Direzione generale dello sviluppo economico

La "copertura" della politica

Per stimare in quale misura la politica in esame abbia soddisfatto le due esigenze, di **alleggerire i danni economici** derivanti dalla profilassi e di **incentivare la collaborazione** all'intervento sanitario, sarebbe necessario disporre dei dati relativi alle perdite effettive dei capi di bestiame in conseguenza della profilassi, almeno a livello di

stima, nonché dei dati specifici sull'attuazione del piano di sorveglianza.

Per il primo punto, non sono disponibili al momento dati diversi da quelli desumibili dalle domande presentate per gli indennizzi, pertanto non è possibile identificare un eventuale scarto tra bisogno esistente e risposta data in termini amministrativi e finanziari.

Scorrendo la rassegna stampa regionale ma anche nazionale sull'argomento *Blue tongue* ci si imbatte nell'ipotesi che questo scarto possa essersi verificato. E' stato evidenziato infatti che il sistema degli indennizzi previsti dalla legge non fosse sufficiente a coprire i costi anche indiretti che la perdita per vaccinazione del bestiame comporta.

E' comunque da valutarsi positivamente la **perfetta corrispondenza** tra risorse stanziata dalla legge e quelle effettivamente assegnate, tenendo anche conto dell'alta percentuale delle domande accolte rispetto a quelle presentate.

Per quel che riguarda la "copertura" degli incentivi alle "aziende sentinella" non disponiamo dei dati relativi all'attuazione dei piani di sorveglianza predisposti dall'Istituto zooprofilattico sperimentale della Toscana e del Lazio. L'unico elemento rilevabile dalla relazione di Giunta è la lieve flessione (-8%) del numero di aziende sentinella: sono 316 nel 2002 e 293 nel 2003. Diminuisce invece del 40% il numero di aziende che mettono a disposizione 12 animali per 12 mesi (il massimo previsto dalla legge), sono 130 nel 2002 e 78 nel 2003.

Le ipotesi di lettura di questa tendenza potrebbero essere due:

- 1) una spia del crescente disagio maturato nel mondo degli allevatori e del conseguente venir meno della disponibilità alla collaborazione nella campagna di profilassi;
- 2) una tendenza legata alle diminuite richieste e necessità di monitoraggio da parte delle autorità sanitarie territoriali conseguenti ad un soddisfacente risultato, in termini di controllo dell'epidemia, ottenuto già con la prima campagna di vaccinazione.

Disponendo di tutte le informazioni e i dati necessari sarebbe possibile verificare il grado di eventuale correlazione tra incentivi erogati e andamento della partecipazione delle aziende alla campagna di sorveglianza.

Rispetto a questo profilo di analisi potrà essere interessante la prossima relazione di Giunta relativa all'attuazione della legge nel biennio 2004-2005.

Ciò tenuto conto che nel 2005 la legge è stata modificata con l.r. 43/2005 e si è provveduto ad aumentare nella misura del 50% l'incentivo previsto per gli allevatori aderenti al Piano di

sorveglianza sierologica (da 60 euro a 90 euro per anno).

Spunti per un approfondimento

La clausola valutativa introdotta nella legge 25/2003 poneva una serie di quesiti rispetto all'attuazione e ai risultati prodotti dalla politica regionale di aiuto agli allevatori.

Clausola valutativa Articolo 3, comma 3

Al termine di ciascun anno di attuazione degli interventi la Giunta regionale trasmette alla Commissione consiliare competente una relazione a consuntivo degli interventi realizzati e finanziati nel corso dell'anno di riferimento, comprendente tra l'altro:

- a) il numero delle domande presentate per tipologia d'intervento;
- b) la quantificazione dei contributi erogati per tipologia d'intervento;
- c) la quantificazione e l'analisi dei danni subiti dagli allevatori a causa di aborti conseguenti la vaccinazione di fattrici gravide o di capi morti in conseguenza dell'intervento di profilassi;
- d) i dati, o la stima dell'impatto della febbre catarrale degli ovini (Blue-tongue) sul patrimonio ovino, bovino e bufalino toscano;
- e) l'opinione dei soggetti coinvolti sull'utilità degli interventi effettuati

Rispetto alle informazioni che la clausola valutativa richiedeva, la relazione della Giunta risponde in maniera esauriente ai **punti b) e c)**. Per il **punto c)** si ha il numero di capi morti o abortiti in seguito all'intervento di profilassi per i quali è stato richiesto un risarcimento; naturalmente è possibile che tale numero non corrisponda esattamente al reale danno subito dagli allevatori, in quanto è probabile che non tutte le aziende con danni abbiano presentato domanda di risarcimento.

Per quanto riguarda il quesito esposto al **punto a)**, poiché in una stessa domanda presentata da un'unica azienda potevano essere comprese tutte le diverse tipologie di intervento previste dalla legge, non si dispone del numero di domande ripartito per singola tipologia.

Anche rispetto al **punto d)** la relazione della Giunta non fornisce dati oltre quelli del numero di indennizzi per capi morti e abortiti: il tema dell'impatto della *Blue tongue* sul patrimonio zootecnico toscano potrebbe essere meritorio di ulteriore approfondimento anche alla luce delle notizie di crisi e disagio del settore che emerge dalla lettura di rassegne stampa sull'argomento.

Secondo la relazione di Giunta, i risultati della vaccinazione condotta evidenziano un ottimo risultato, che ha permesso di eliminare, già a partire dal 2002, qualsiasi focolaio di malattia e di abbassare drasticamente il numero di quelli di sieroconversione (32 nel 2002, 18 nel 2003, 6 nel 2004). Ciò sembra aver ridotto i disagi per gli allevatori, grazie al contenimento dei vincoli allo spostamento degli animali per vita o per macello (vincoli che come abbiamo sottolineato sono alla base anche di grosse perdite economiche per le aziende).

In risposta al **punto e)** che mirava alla realizzazione di un'indagine presso i diversi soggetti coinvolti per capire quale fosse la loro opinione rispetto all'utilità degli interventi effettuati, la relazione presentata dalla Giunta afferma che "la l.r. 25/2003 ha avuto un buon impatto sui soggetti coinvolti" senza fornire una forte evidenza empirica a supporto di tale affermazione.

Inoltre pare anche limitato ritenere unici "soggetti coinvolti" gli allevatori in quanto devono essere considerati tali anche gli operatori professionali (veterinari) ed altri osservatori privilegiati pubblici e privati, la cui opinione potrebbe essere particolarmente rilevante per una valutazione della legge.

Un'eventuale indagine qualitativa che coinvolga questo settore degli operatori potrebbe essere utile per definire, sia pure in via di stima, il grado di copertura della legge.

Questa nota è stata curata dai funzionari Fabrizio Pozza e Adriana Vitali del settore Tecniche legislative e documentazione statistica (responsabile Raffaele Libertini) nell'ambito del Progetto CAPIRe (Controllo delle assemblee sulle politiche e gli interventi regionali).