

produzione per iscrizioni e movimentazioni dei capi dal marzo 2003;

- Regione Lazio: inglobato nel proprio applicativo regionale i servizi web esposti dal CSN risulta in produzione per iscrizioni dal marzo 2003

Continuano a permanere ritardi nell'attività degli organismi delegati, veterinari riconosciuti ed associazioni allevatori (strutture previste all'art. 14 per l'assistenza a detentori ed ai responsabili di macello) la cui raccolta delle necessarie deleghe e l'alimentazione della BDN procede a rilento.

3.1. Autenticazione ed autorizzazioni all'accesso in BDN

Come previsto nel manuale operativo, al capitolo “Misure di sicurezza utilizzate”, l’accesso al sistema presuppone l’utilizzo di una carta a microprocessore (smart card). Il CSN ha consegnato ed attivato, nel periodo luglio 2002-marzo 2003, un totale di 4.450 *smart card* così ripartite:

*Servizi veterinari, responsabili di macello e detentori degli
animali*

REGIONE	TOTALE SMART ASL DISTRIBUITE	TOTALE SMART ASL MAI USATE	TOTALE CARTE MACELLI DISTRIBUITE	TOTALE CARTE MACELLI MAI USATE	TOTALE CARTE DETENTORI DISTRIBUITE	TOTALE CARTE DETENTORI MAI USATE
PIEMONTE	200	122	240	128	20	13
VALLE D'AOSTA	5	2	1	1	—	—
LOMBARDIA	45	40	1	1	4	—
TRENTINO - ALTO ADIGE (BZ)	27	19	—	—	—	—
TRENTINO - ALTO ADIGE (TN)	33	30	—	—	4	1
VENETO	97	37	4	3	2	—
FRIULI VENEZIA GIULIA	58	14	30	7	9	3
LIGURIA	16	4	4	1	—	—
EMILIA ROMAGNA	177	38	20	2	177	79
TOSCANA	153	24	20	7	4	1
UMBRIA	32	2	1	—	1	1
MARCHE	26	—	2	2	—	—
LAZIO	87	57	3	1	4	2
ABRUZZO	84	35	24	4	2	1
MOLISE	16	2	22	13	6	5
CAMPANIA	171	73	24	10	11	7
PUGLIA	88	23	25	10	13	5
BASILICATA	37	20	3	—	1	1
CALABRIA	111	45	11	6	2	2
SICILIA	203	63	59	20	14	10
SARDEGNA	55	16	25	12	6	2
ITALIA	1721	666	519	228	280	133

Organismi delegati di cui all'art. 14

DENOMINAZIONE	CARTE OOPP TOTALI	CARTE OOPP MAI USATE
APA NOVARA E DEL VCO	4	4
APA ALESSANDRIA	3	3
APA ASTI	3	3
APA AVELLINO	1	
APA BARI	3	3
APA BIELLA VERCELLI	3	3
APA BOLOGNA	16	12
APA BRINDISI	2	1
APA CAMPOBASSO	9	3
APA CATANZARO	3	3
APA CHIETI	5	4
APA COSENZA	3	1
APA CROTONE	1	1
APA CUNEO	2	2
APA FERRARA	2	1
APA FORLI	13	10
APA FROSINONE	1	1
APA GROSSETO	1	1
APA L'AQUILA	5	5
APA LATINA	1	1
APA LECCE	1	
APA LIVORNO	1	1
APA MESSINA	3	
APA MODENA	3	2
APA PARMA	10	
APA PERUGIA	2	
APA PESCARA	4	2
APA PIACENZA	4	1
APA PISA	1	1
APA RAVENNA	9	6
APA REGGIO CALABRIA	1	1
APA REGGIO EMILIA	5	3
APA RIETI	1	
APA TARANTO	3	
APA TERNI	1	1
APA TORINO	6	5
APA TRAPANI	1	
APA VICENZA	2	1
APA VITERBO	1	1
A.P.ZOO.	1	
ARA ABRUZZO	1	1
ARA AGRIGENTO	1	1
ARA CATANIA	5	1
ARA ENNA	1	1
ARA FRIULI VENEZIA GIULIA	8	7
ARA PALERMO	2	1
ARA RAGUSA	3	

ARA SICILIA	31	30
ARA SIRACUSA	5	
ASSOCIAZIONE ALLEVATORI DEL FRIULI VENEZIA GIULIA	2	
ASSOCIAZIONE ITALIANA ALLEVATORI	1	1
CAA LIBERI PROFESSIONISTI SRL	20	17
CIA	65	56
C.I.M CONSORZIO ITALIANO MACELLATORI	1	
COLDIRETTI	571	478
CONFAGRICOLTURA	43	41
COPAGRI CONFEDERAZIONE PRODUTTORI AGRICOLI	1	1
UNICEB	1	1
TOTALE	903	725

3.2. Assistenza nell'alimentazione della BDN

Dando concreta attuazione a quanto previsto nel manuale operativo al capitolo “Assistenza nell’alimentazione della BDN”, il CSN ha attivato un *call-center*, il cui orario di apertura, dal mese di dicembre, è stato ampliato dalle ore 8.00 alle ore 20.00, dal lunedì al venerdì e dalle ore 8.00 alle 14.00 il sabato. Tutti i diversi attori del sistema (servizi veterinari, detentori, organizzazioni professionale, ecc.) hanno potuto rivolgersi a tale *call-center* per la soluzione di dubbi e la segnalazione di problemi.

Dal gennaio 2003 è inoltre attivo un apposito help desk tecnico a cui possono rivolgersi i tecnici delle Regioni che stanno utilizzando i *web services* esposti dalla BDN, con orario di apertura dalle ore 9,00 alle ore 18,00, dal lunedì al venerdì.

L’alimentazione della BDN, senza il supporto del *call center*, può avvenire invece anche a partire dalle ore 7,00 e fino

alle ore 21,00, dal lunedì al venerdì e dalle ore 8.00 alle 14.00 il sabato.

3.3. Aggiornamento della BDN

Per quanto riguarda i riepiloghi sull'attività svolta in BDN, i relativi *output* saranno oggetto di presentazione, entro la fine del mese di marzo 2003, da parte del Commissario Straordinario di Governo per l'Anagrafe Nazionale Bovina; ad essi si rimanda per le considerazioni di merito.

3.4. Qualità dei dati presenti in BDN

Come più volte sottolineato, anche dagli ispettori comunitari, il livello qualitativo dei dati presenti in BDN non risulta ancora accettabile; in particolare si continuano a scontare i problemi derivanti dalla non univocità del codice identificativo del capo che ha caratterizzato la versione precedente del sistema (superata solo con l'adozione del DPR 317), dal non rispetto dei tempi di notifica degli eventi da parte sia degli allevatori che dei responsabili di macello, dalla mancata o errata comunicazione dell'avvenuta macellazione del capo.

I primi indicatori di affidabilità saranno oggetto di presentazione, entro la fine del mese di marzo 2003, da parte del

Commissario Straordinario di Governo per l'Anagrafe Nazionale
Bovina; ad essi si rimanda per le considerazioni di merito.

4. Influenza catarrale dei ruminanti (*Blue tongue*)

La febbre catarrale degli ovini, più comunemente nota come "blue tongue" o "lingua blu" è una malattia virale che colpisce i ruminanti. La sua diffusione attraverso un insetto vettore costituisce un grave pericolo per la Comunità Europea ed ha ripercussioni sul piano degli scambi commerciali internazionali. Infatti la "blue tongue" è inclusa nella lista A dell'Ufficio Internazionale delle epizoozie (O.I.E.).

La prima segnalazione della malattia in Italia risale all'agosto 2000 e la sua progressione è stata rapidissima. A tutt'oggi risultano colpite ben 11 Regioni dell'area Centro/ Sud Italia comprese le isole maggiori e si teme il suo ulteriore propagarsi.

La strategia adottata per contrastarne la diffusione, in linea con le direttive europee, è stata la vaccinazione sistematica delle specie recettive ed un controllo costante della sua progressione con l'istituzione di zone di protezione e di sorveglianza intorno ai territori colpiti ed il blocco della movimentazione degli animali. Ciò ha provocato e provoca danni diretti ed indiretti alle aziende zootecniche. Infatti, il sistema di

profilassi attuato che ha previsto la imposizione di aree cuscinetto a protezione delle aree indenni, va valutato anche alla luce delle conseguenze di tipo socio/economiche registrate, la cui importanza diventa sempre più pressante a mano a mano che le infezioni si susseguono nel tempo e sul territorio.

L'aspetto emergente, molto interessante anche sotto l'aspetto giuridico e sino ad ora poco approfondito, è stato quello relativo alla condizione di alcune specie di animali, "portatori sani" del patogeno per le quali i correnti strumenti di profilassi spesso risultano tecnicamente difficili da praticare per l'impegno che richiedono, - mentre gli strumenti economico/amministrativi di ristoro sono condizionati dalla normativa europea e dagli orientamenti espressi al riguardo che impediscono forme di sostegno agli allevatori.

Com'è noto, i finanziamenti che i Governi nazionali erogano al sistema produttivo allo scopo di favorire lo sviluppo e la competitività delle imprese rientrano negli Aiuti di Stato.

In linea di principio la C.E. ritiene che gli Aiuti di Stato siano incompatibili con il mercato comune perché distorsivi della concorrenza. Tuttavia, le lettere a) e c) del paragrafo 3 dell'art.87 del trattato U.E. prevedono due specifici casi di deroga visti

nel contesto delle operazioni attuabili relative ai "Fondi strutturali". Nel primo caso (art.87, 3/a) sono ammessi "gli aiuti

destinati a favorire lo sviluppo economico delle Regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione". Nel secondo caso (art.87,3/c) sono ammessi "gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune Regioni economiche sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse".

La C.E. ha approvato nel 2000 l'elenco, preparato dal governo italiano, delle aree meridionali rientranti nell'obiettivo 1 dei Fondi strutturali per le quali si applica la deroga prevista dall'art. 87, 3/a, mentre si applica a un numero limitato di aree situate nel Centro-nord che rientrano nell'obiettivo 2 dei Fondi strutturali.

In ambito europeo, è del tutto consolidato il concetto che il finanziamento pubblico può essere giustificato solo se è diretto a porre rimedio a carenze oggettive di mercato intese come condizioni di ordine strutturale laddove l'efficienza economica non si realizza spontaneamente per particolari e ben precise condizioni.

La formulazione delle politiche nazionali di aiuto al settore privato, compresa la definizione degli strumenti di intervento, deve confrontarsi, pertanto, con il controllo esercitato a livello comunitario che ha come effetto una severa limitazione degli

ambiti decisionali dei singoli Stati dovuta al rispetto di una serie di stringenti regole. Al riguardo, sono stati stabiliti in maniera oggettiva i requisiti di ammissibilità degli aiuti alle imprese.

Nel settore agricolo, la conformità all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato degli aiuti destinati alla lotta contro le epizoozie deve essere analizzata alla luce delle disposizioni del punto 11.4 degli orientamenti comunitari per gli Aiuti di Stato nel settore agricolo, in base alle quali:

- l'erogazione agli agricoltori di un aiuto a titolo di indennizzo delle perdite causate da epizoozie può essere autorizzata unicamente nell'ambito di un idoneo programma di prevenzione, controllo ed eradicazione della malattia in questione realizzato a livello comunitario, nazionale o regionale. L'aiuto, quando è inteso semplicemente a compensare gli agricoltori delle perdite subite, non prevedendo alcuna
- iniziativa per risolvere il problema alla fonte, va considerato come aiuto al funzionamento ed in quanto tale è incompatibile con il mercato comune;
- gli aiuti devono avere carattere preventivo, compensativo o misto;

- possono essere concessi aiuti fino al 100% dei costi effettivi di misure per controlli sanitari, test e altre indagini, acquisto e somministrazione di vaccini, medicinali e abbattimento del bestiame;
- può essere concesso un indennizzo a concorrenza del valore normale del bestiame abbattuto;
- può essere prevista una compensazione ragionevole per la perdita di profitto, tenendo conto delle difficoltà relative alla sostituzione del bestiame, nonché alla quarantena o ad altri periodi di attesa imposti o raccomandati dalle autorità competenti per consentire l'eliminazione della malattia prima di ricostituire le capacità dell'azienda in questione.

Per gli aiuti concessi nell'ambito del regime comunitario, ovvero nazionale o regionale, la Commissione esige la prova che non vi sia la possibilità di cumulare i benefici tra i diversi regimi e non vi sia rischio di compensazione eccessiva.

Fatte salve le previsioni del trattato UE.(CEE-Regolamento 24 giugno 1988, n°2052 recepito con L.15.7.88, n°185) relative agli aiuti previsti dai “Fondi Strutturali” è, infatti, in vigore la decisione del Consiglio del 26 giugno 1990 relativa a talune spese nel settore veterinario (90/424/CEE) dove sono indicate:

- le modalità della partecipazione finanziaria della Comunità (art.1);
- le malattie che sono interessate alle disposizioni (art.3-1);
- le misure da applicare per ottenere il beneficio finanziario (art.3-2);
- il contributo ottenibile pari al 50% delle spese sostenute dallo Stato membro per l'abbattimento e la distruzione degli animali nonché dei loro prodotti, le pulizie, la disinfezione, la disinsettizzazione dell'azienda e del materiale, la distruzione degli alimenti e dei materiali contaminati (art.3-5).

La febbre catarrale degli ovini che è compresa nell'elenco di cui all'art.3-1, quando colpisce i bovini , animali che non sono suscettibili alla malattia ma che costituiscono un serbatoio del virus, non prevede l'abbattimento dell'animale ma solamente la sua vaccinazione, la siero vigilanza ed il blocco della movimentazione. Pertanto, per i danni conseguenti alla Blue Tongue, non viene autorizzato alcun aiuto e non comporta effetti a favore di allevatori di bovini.

Poiché la strategia adottata in Italia ha la valenza di creare una fascia di popolazione resistente alla malattia al fine di evitare la diffusione dell'infezione verso il resto del territorio nazionale e

sovranazionale, l'azione di contenimento e sorveglianza dell'epidemia di cui trattasi, si è sviluppata esclusivamente sulla base di provvedimenti comunitari e nazionali.

Una schematizzazione di questi aspetti può essere utile per l'inquadramento della problematica allo scopo di ipotizzare una rivisitazione degli orientamenti comunitari che appaiono assai restrittivi.

Fine prevalente dell'azione pubblica è quella di preservare lo stato di sanità del patrimonio animale da patologie di elevata diffusibilità spaziale per non pregiudicare le produzioni zootecniche e gli equilibri delle popolazioni selvatiche di vaste aree, considerando che le conseguenze negative avrebbero gravi ripercussioni sul settore specifico oltre che sulle attività collegate, sulle situazioni sociali e sui consumatori.

Per realizzare tale obiettivo generale l'Operatore pubblico ha predisposto azioni strumentali e normative che, sotto il profilo economico, comportano:

- a. costi diretti per l'organizzazione dei servizi sanitari generali finalizzati all'attuazione delle politiche sanitarie.

- b. costi diretti riguardanti gli apparati sanitari dedicati alle varie categorie di intervento ed aventi prevalenti finalità preventiva.
- c. costi diretti per i materiali ed attività operative afferenti alle singole epizoozie.
- d. costi diretti per interventi correlati (anagrafi e controlli amministrativi, ricerche epidemiologiche, analisi, bonifiche territoriali ecc.).
- e. costi per indennizzare gli operatori coinvolti nell'applicazione delle misure adottate.

Questo coacervo di costi è interrelato. Mentre i costi a) e b) hanno un carattere sostanzialmente generale e possono essere considerati di tipo strutturale tendenzialmente di natura fissa, i costi c), d) e e) hanno carattere specifico e pertanto dipendono dalla frequenza e dalla entità degli eventi che sono sfuggiti alle azioni sviluppate dalle attività a) e b).

Quindi, prescindendo dai rischi prevedibili e non controllabili, l'azione preventiva è decisiva e la sua efficacia esplica una elevata efficienza economica. Altrettanto, ai fini del contenimento degli eventi patogeni è decisiva la tempestività e l'adeguatezza degli interventi diretti c) e d) attuati dai servizi sanitari per la risoluzione dei problemi emersi e per il contenimento dei costi diretti e dei danni generali.

In tale quadro, gli interventi sugli animali e sugli allevamenti costituiscono parte integrata delle strategie di difesa ma, temporalmente, sono secondari e si figurano di entità e onerosità diversa in dipendenza dell'efficienza delle azioni di cui ai punti precedenti.

Gli interventi diretti territoriali e sugli allevamenti per fronteggiare stati di crisi conclamata, pertanto, non possono che avere carattere di "emergenza straordinaria". Essi provocano danni reali che sono forzatamente subiti da tutti coloro che debbono sottostare a provvedimenti coercitivi finalizzati all'interesse generale.

Ne consegue, dato l'interesse pubblico delle azioni e la responsabilità oggettiva del sistema pubblico di tutela nei confronti del verificarsi degli eventi, che la corresponsione di indennizzi congrui appare pienamente legittima sul piano del diritto.

Gli aspetti sostanziali che caratterizzano l'istituto dell'indennizzo per cause di pubblica utilità sono sinteticamente circoscrivibili a:

- natura dell'evento che ha determinato il danno;
- responsabilità verso l'insorgenza dell'evento;
- componenti che configurano il danno;

- metodologia di stima dell'equo indennizzo;
- modalità di corresponsione dell'indennizzo;

Per consolidata dottrina, gli indennizzi debbono risarcire il “danno emergente” e il “lucro cessante”. E’ ormai “ius receptum” il principio per cui il risarcimento del danno è volto a ripristinare il patrimonio del danneggiato nella situazione “quo ante” per cui la regola fondamentale è quella della riparazione integrale.

Quando il privato subisce un danno conseguente ad iniziative pubbliche aventi come fine un interesse generale quale può essere quello di preservare lo stato di salute del patrimonio animale da malattie ad alta virulenza e diffusività, adottate allo scopo di non pregiudicare le produzioni zootecniche di vaste aree per le conseguenze negative che ne deriverebbero su tutte le attività collegate e sul consumo, rientriamo chiaramente in quel novero di ordinanze da non considerare vessatorie, in quanto riproducono disposizioni di legge, ovvero sono riproduttive di disposizioni o attuative di principi contenuti in convenzioni internazionali delle quali sono contraenti tutti gli stati membri dell’U.E. (C.c. Art.1469 – ter.3^a comma).

Potrebbero, però, essere considerate vessatorie quando colpiscono solo una parte del territorio per difenderne altre.

Occorre, pertanto, valutare la necessità di operare un bilanciamento dei contrapposti interessi di cui sono portatori il pubblico ed il privato.

Nel clima di cooperazione europea, occorre, quindi, pervenire alla eliminazione delle posizioni di svantaggio nella quale si vengono a trovare le aziende zootecniche insistenti nelle aree colpite dalla malattia in argomento come è accaduto per le Regioni del Centro-Sud-Italia ed isolate, più soggette alle epidemia per ovvi motivi climatici e, conseguentemente, diffusivi.

Sebbene, in linea di principio, l'interesse pubblico non si pone in antitesi all'interesse privato in quanto il cittadino è partecipe della cosa pubblica e quindi della difesa generale del bene salute, è indubitabile che il problema in argomento debba prevedere una tutela giuridica che protegga, nello stesso tempo e su un piano di parità, sia l'interesse del singolo che l'interesse della collettività di cui peraltro il singolo fa parte.

Il danno a un privato a causa di eventi straordinari affrontati con provvedimenti della Autorità, che nell'attuale visione normativa comunitaria viene limitato entro la visuale statica del valore venale del bene materiale (nel caso di specie, costo dell'animale abbattuto e di pochi altri parametri) va, pertanto, ampliato.