

Gestione degli indennizzi per le perdite economiche attorno ai focolai di afta epizootica: la risposta francese

Autore: M. -H. Cassagne – Direttore nazionale della Federazione Nazionale dei Gruppi di Difesa Sanitaria 149, rue de Bercy – 75012 Parigi, Francia

Sintesi

Questo articolo illustra l'esperienza francese di indennizzo delle perdite economiche subite dagli allevatori nelle zone di prevenzione e di sorveglianza circostanti i focolai di afta epizootica, a seguito del blocco della circolazione degli animali e dei prodotti animali.

I Gruppi di Difesa Sanitaria (associazioni di allevatori riconosciute dalla legge francese, che si fanno carico dei problemi sanitari degli animali) nel 1991 hanno creato un fondo di indennizzo che è stato utilizzato durante l'episodio di afta epizootica del 2001 versando 6,488 milioni di franchi (989.000 EURO) a favore degli allevatori dei cinque dipartimenti colpiti dal contagio.

Basato sul principio del mutualismo nazionale, al di fuori del dispositivo delle assicurazioni, il Fondo d'indennizzo rappresenta il primo esempio di organizzazione convenzionale di un sistema di indennizzo privato promosso dagli allevatori francesi.

Decentralizzato nella sua gestione, veloce nella sua messa in atto, il Fondo di indennizzo ha ormai dato prova delle sue potenzialità; adesso è necessario adattare questo strumento in funzione delle evoluzioni in seno alla politica di lotta contro l'afta epizootica in Francia così come forse a livello dell'Unione Europea.

Parole chiave

Afta epizootica – Francia – Gruppi di difesa sanitaria – Indennizzo – Mutualismo - Organizzazioni agricole – Zone limitrofe.

Introduzione

Creati nel 1950 in Francia, i Gruppi di Difesa Sanitaria (GDS) sono organizzazioni di allevatori che hanno come obiettivo l'organizzazione collettiva degli allevatori stessi nella lotta contro le malattie degli animali; in questi termini, essi sostengono l'azione dei Servizi veterinari ufficiali nella realizzazione delle profilassi regolamentate. Inoltre, essi mettono in atto dei programmi d'azione contro le malattie o le patologie che non sono oggetto di regolamentazione pubblica, ma che comportano comunque significative conseguenze economiche o commerciali per gli allevatori (rinotracheite infettiva bovina, ipodermosi bovina, paratubercolosi, ecc.); infine, in numerosi dipartimenti prendono parte ai processi di identificazione degli animali e promuovono azioni in materia di igiene e ambiente sanitario.

Riconosciuti dalla legge francese come organismi a vocazione sanitaria, raggruppano la stra-grande maggioranza degli allevatori, in particolare nel settore bovino (più del 95% di aderenti in questo settore). A livello nazionale sono organizzati nell'ambito della Federazione Nazionale dei Gruppi di Difesa Sanitaria (FNGDS).

I motivi della creazione di un fondo d'indennizzo

Alla fine degli anni Ottanta, la prospettiva del divieto della vaccinazione contro l'afta epizootica sul territorio europeo ha sensibilizzato molto rapidamente i Gruppi di difesa sanitaria e la loro Federazione nazionale. Gli allevatori che nel dopoguerra avevano assistito a numerosi episodi di afta epizootica constatavano che, in effetti, la scomparsa di tale malattia sul territorio nazionale dal 1981 (anno in cui si verificò l'ultimo episodio) era stata merito degli sforzi congiunti di una politica di abbattimento sistematico e di una politica di vaccinazione, la cui efficacia era riconosciuta da chiunque, al di là dei relativi limiti e costi.

Il costo della politica di vaccinazione sistematica annuale dei bovini ammontava a quasi 200 milioni di franchi (pari a 30,5 milioni d EURO) per anno. Gli allevatori di bovini consideravano, fatte le debite proporzioni, questa spesa come una sorta di assicurazione contro l'afta epizootica e i produttori di altre specie animali potenzialmente a rischio beneficiavano indirettamente e gratuitamente delle garanzie rappresentate della vaccinazione dei bovini.

Quando il divieto della vaccinazione diventa progressivamente una prospettiva ormai certa, si pone allora la questione di avviare una politica alternativa che permetta agli allevatori di evitare, se non proprio la ricomparsa della malattia, almeno l'estensione epizootica della stessa.

Le proposte elaborate dalla FNGDS di una politica alternativa alla vaccinazione rispecchiavano abbastanza ampiamente le decisioni adottate nell'ambito della nuova regolamentazione di lotta contro l'afta epizootica, un punto rimaneva comunque in sospeso: quello dell'indennizzo degli allevatori.

La normativa prevedeva l'indennizzo da parte dello Stato membro degli animali colpiti dal focolaio (con un rimborso da parte della Comunità Economica Europea dal 60% ad un massimo del 70%); invece, né le perdite indotte dal focolaio, né le perdite economiche registrate dalle aziende bloccate all'interno del perimetro di sorveglianza e di protezione erano oggetto di indennizzo, ad eccezione del ricorso alla vaccinazione d'urgenza. Tali condizioni ponevano un problema significativo, se si considera che il blocco dell'attività per un periodo di trenta o più giorni si poteva tradurre in perdite importanti che potevano a loro volta portare, in certi casi, alla chiusura dell'azienda stessa.

Per fare fronte a tale situazione, in un primo tempo la FNGDS si è impegnata nell'avvio di un'azione di concertazione tra lo Stato, da una parte, e le organizzazioni agricole, dall'altra.

Dalla parte dello Stato, la posizione del Ministero dell'Economia e della Finanza era chiara: i poteri pubblici non dovevano farsi carico di queste perdite, spettava agli allevatori trovare una soluzione, malgrado il Ministero dell'Agricoltura, consapevole delle dimensioni del problema, sostenesse che lo Stato doveva continuare ad assumere le proprie responsabilità.

Le organizzazioni agricole, da parte loro, avevano perfetta padronanza della questione, ma divergevano sulle modalità di soluzione da mettere in atto. La divergenza era particolarmente significativa a livello del settore dei suini, degli ovini e dei caprini, che fino ad allora non avevano mai contribuito finanziariamente alla lotta contro l'afta epizootica.

Tale situazione ha portato la FNGDS a elaborare una propria riflessione su questo tema. Innanzitutto, essa ha preso contatto con le compagnie assicurative, che hanno dichiarato di non essere in grado di proporre condizioni contrattuali a un prezzo ragionevole, in considerazione della quasi - impossibilità di quantificare il rischio di comparsa del focolaio, nonché il rischio di diffusione della malattia. Si è costituita allora una commissione di rappresentanti dei GDS, al fine di stabilire, con il supporto tecnico di esperti, innanzitutto, i principi cardine di un sistema di indennizzo privato, elaborare, in secondo luogo, il dispositivo giuridico di raccolta dei fondi e di indennizzo e, infine, analizzare le diverse perdite economiche subite dagli allevatori e proporre diversi livelli di indennizzo.

In occasione dell'Assemblea generale del 1991, i GDS sono stati chiamati ad aderire al principio di un sistema collettivo mutualistico di indennizzo delle perdite economiche nelle zone periferiche al focolaio di afta epizootica; poi nell'arco del 1992 sono stati impegnati nella traduzione di questi principi generali in un dispositivo operativo ratificato dall'Assemblea generale.

Ancora prima della ratifica di tale dispositivo a livello nazionale, durante l'anno 1991 più del 60% dei GDS aveva già adottato a livello dipartimentale il principio della cassa di indennizzo e quasi la metà degli stessi aveva già iniziato la raccolta dei fondi dagli allevatori. Il sistema aveva, in effetti, riscontrato ampio successo, innanzitutto tra gli allevatori di bovini, ma anche tra gli allevatori di altre specie a rischio di contagio di afta epizootica.

Al termine della procedura di firma delle convenzioni dipartimentali, si registra che la quasi-totalità dei GDS della Francia continentale aveva aderito al Fondo di indennizzo. Solo tre dipartimenti (Côte-d'Armor, Finistère e Morbihan) avevano scelto un sistema alternativo e tre dipartimenti

(Alpes-Maritimes, Var e Bouches-du-Rhône) non avevano espresso l'intenzione di partecipare, in considerazione della scarsa presenza di bovini (Fig. 1), così come i GDS della Corsica, della Guadalupa e della Réunion, in considerazione della specificità dei loro allevamenti.

Pag. 816

Fig. 1

Gruppi di difesa sanitaria dipartimentali firmatari della convenzione nazionale per la creazione del Fondo di indennizzo (1992 – 2001).

I principi cardine del Fondo di indennizzo

In quanto prima esperienza di fondo privato gestito dagli allevatori senza intervento dello Stato né a livello normativo né a livello finanziario, il Fondo d'indennizzo doveva essere costituito sulla base di regole precise e incontestabili. A fronte della libertà degli aderenti di ciascun GDS di aderire al Fondo in occasione delle riunioni statutarie e della facoltà dei GDS stessi di manifestare la propria approvazione a tale dispositivo attraverso il proprio voto al momento dell'Assemblea generale, era necessario definire con una convenzione l'insieme delle disposizioni relative al Fondo in grado di legare un Gruppo all'altro, attraverso la Federazione nazionale.

E' opportuno ivi sottolineare l'oggetto stesso del fondo: permettere attraverso un sistema mutualistico di indennizzare forfetariamente le perdite economiche subite dagli allevatori nelle zone di protezione e nelle zone di sorveglianza, in seguito alle restrizioni alla circolazione degli animali e dei prodotti di origine animale.

Il principio mutualistico è particolarmente radicato nell'ambito della cultura dei GDS; in altri termini, dal momento che la condizione sanitaria di un'azienda e i rischi per i suoi animali non dipendono solo dagli sforzi degli allevatori dell'azienda stessa, ma anche dalla condizione sanitaria delle aziende vicine e dai relativi sforzi, l'azione sanitaria non può che avere luogo all'interno di un contesto collettivo e solidaristico. In tale situazione, la solidarietà diventa mutualità quando la collettività degli allevatori risparmia al fine di riuscire ad indennizzare uno dei suoi membri nel caso in cui manifesti una difficoltà a livello sanitario. Questo semplice meccanismo, che fu all'origine dell'assicurazione nel XIX secolo, è ancora presente nel campo dell'azione sanitaria. Per non entrare nel raggio di competenza della normativa francese in materia di assicurazioni in senso stretto, è importante che il Fondo d'indennizzo sia riservato solo agli aderenti dei GDS, in modo da non essere percepito come uno strumento a fini commerciali.

Il secondo principio del Fondo di indennizzo si basa sulla destinazione dello stesso. I fondi raccolti possono essere utilizzati solo per i casi contemplati dalla convenzione, ossia gli indennizzi per le perdite attorno ai focolai di afta epizootica. In conformità a tale principio, è vietato utilizzare per altro scopo il fondo e tutti i tentativi in tale senso porterebbero immediatamente alla redistribuzione dei fondi agli allevatori, che ne rimangono i proprietari, come espressamente previsto dalla convenzione nazionale. La seconda conseguenza di questo principio riguarda la gestione dei fondi raccolti, che devono restare bloccati in termini di capitale e in termini di interessi in conti specifici gestiti dai GDS stessi.

Il terzo principio del Fondo è rappresentato dalla prossimità e dall'efficacia d'intervento. Sulla base del principio di sussidiarietà, i GDS hanno deliberato che i contributi degli allevatori, raccolti localmente, debbano essere gestiti localmente, anche se la necessaria rapidità di erogazione dell'indennizzo presupponga che vi sia una riserva anche a livello della FNGDS. Di conseguenza, il 90% dei fondi raccolti viene collocato e gestito a livello di ciascun GDS, mentre il restante 10% viene gestito dal FNGDS nell'ambito di una riserva nazionale.

Il quarto principio del Fondo è rappresentato dalla trasparenza. Ogni anno i GDS devono fare pervenire alla FNGDS il resoconto della situazione della propria cassa dipartimentale (capitale e

interessi) così come approvato dalla propria Assemblea generale; tale modalità vale anche per la FNGDS e la riserva nazionale. Inoltre, è stata istituita una Commissione nazionale di controllo composta da cinque rappresentanti della Federazione nazionale e da due rappresentanti di altre organizzazioni agricole (l'Assemblea permanente delle Camere dell'agricoltura e la Confederazione nazionale dell'allevamento): tale organismo è incaricato di monitorare annualmente la gestione del Fondo e, in caso di episodio di afta epizootica, di gestire l'erogazione degli indennizzi. Infine, possono essere avviati dei controlli per verificare, per esempio, la corrispondenza tra il numero dei beneficiari dichiarati e il numero dei soggetti contribuenti; le sanzioni possono arrivare fino al ritiro del dipartimento dai benefici del Fondo e all'obbligo di restituire agli allevatori le somme raccolte.

Le linee guida per il funzionamento del Fondo fissate dalla convenzione sono, quindi, le seguenti:

a) creazione di casse dipartimentali destinate esclusivamente a fare fronte ad episodi di afta epizootica, capitale e interessi bloccati su un conto ad hoc, proprietà esclusiva delle somme raccolte della collettività degli allevatori;

b) redazione di una convenzione di diritto privato tra ciascun GDS e la FNGDS, che definisce quanto segue:

- l'unicità dell'importo della quota di adesione,
- la maggiorazione del 10% della raccolta a titolo della riserva nazionale, sulla base delle stesse condizioni delle casse dipartimentali,
- i meccanismi di indennizzo e di controllo in grado di garantire il rispetto dei principi di trasparenza e di solidarietà collettiva.

Attraverso la sua elasticità, la sua decentralizzazione e la sua rigosità, tale dispositivo unisce e coniuga la libertà e l'autonomia di ciascun GDS con la necessaria responsabilità di ciascuno nei confronti della solidarietà collettiva.

I meccanismi di indennizzo saranno presentati in dettaglio nella parte che illustra la messa in atto del dispositivo durante l'episodio di afta epizootica del 2001.

I calcoli di stima delle perdite e la definizione dell'ammontare degli indennizzi

La Commissione afta epizootica della FNGDS si è dedicata nel 1991 a un lavoro difficile, ma indispensabile: valutare le perdite determinate dal blocco imposto attorno ai focolai di afta epizootica, al fine di proporre importi di indennizzo forfetari realistici. Non si trattava di definire dei valori precisi, ma piuttosto di definire un ordine di grandezza delle perdite in termini di media.

Uno studio è stato realizzato da Barbara Dufour e Vincent Potaufoux, a quel tempo rispettivamente consulente veterinario e consulente ingegnere presso la Federazione nazionale, sulla base delle valutazioni circa la situazione dipartimentale portate a termine da una quindicina di GDS. I dati che seguono sono stati presentati nella rivista *GDS-Info* (numero 106) (un estratto a parte può essere richiesto all'autore).

I principi generali su cui si è fondata l'analisi dei dati sono i seguenti:

- dieci tipi di produzione sono stati presi in considerazione per la valutazione (Tabella I) e per ciascun tipo è stato definito un gruppo di animali fittizio;
- i calcoli sono stati effettuati sulla base della durata media delle epizootie osservate, ossia trenta giorni, e sono stati rapportati all'animale per giorno di blocco;
- si è considerato che il sequestro degli animali sia fatto alla stalla e non al pascolo.

Tabella I

Tipi di produzione presi in considerazione per il calcolo delle perdite economiche
Sistemi di produzione

- 1 Allevamento di bovini da latte
- 2 Allevamento di bovini in allattamento
- 3 Allevamento di bovini in allattamento selezionati
- 4 Stalla di bovini da ingrasso
- 5 Stalla di vitelli da macello
- 6 Allevamento di suini lattonzoli
- 7 Allevamento di suini da ingrasso
- 8 Allevamento di ovini da latte
- 9 Allevamento di ovini in allattamento
- 10 Allevamento di caprini da latte

La Tabella II definisce il totale delle perdite stimate per tipo di produzione (si tratta di cifre relative all'anno 1991)

Tabella II
Stima, realizzata in Francia nel 1991, delle perdite conseguenti a un episodio di afta epizootica

| Tipo di produzione | Franchi francesi | EURO |
|---|---------------------------|------------------------------|
| Allevamento bovini da latte | | |
| - se il latte è andato perso | 42/vacca/giorno | 6,4/vacca/giorno |
| - se il latte è stato recuperato | 8/vacca/giorno | 1,22/vacca/giorno |
| Allevamento di bovini in allattamento | | |
| - periodo di vendita di vitelloni | 10/vacca/giorno | 1,52/vacca/giorno |
| - al di fuori del periodo di vendita | 9/vacca/giorno | 1,37/vacca/giorno |
| - stagione invernale | 1/vacca/giorno | 0,15/vacca/giorno |
| Stalla da ingrasso | | |
| - periodo senza vendita | 0 | 0 |
| - periodo di stalla: vendita di una parte | 1/torello/giorno | 0,15/torello/giorno |
| - periodo di foraggio | 5/torello/giorno | 0,76/torello/giorno |
| Vitelli da macello | 5/vitello/giorno | 0,76/vitello/giorno |
| Stalla con suini lattonzoli | | |
| - in caso di abbattimento di una parte | 15 | 2,29 |
| - in caso di commercializzazione | 0 | 0 |
| Stalla con suini da ingrasso | 1/maiale/giorno | 0,15/maiale/giorno |
| Allevamento di ovini in allattamento | | |
| - periodo di vendita degli agnelli | 7/pecora/giorno | 1,07/pecora/giorno |
| - periodo di vendita estiva | 2/pecora/giorno | 0,3/pecora/giorno |
| Allevamento di ovini da latte (roquefort) | | |
| - con consegna di latte in inverno | 0 | 0 |
| - senza la consegna di latte in inverno | Da 5,5 a 11/pecora/giorno | Da 0,84 a 1,68/pecora/giorno |
| - senza la consegna al pascolo | 9/pecora/giorno | 1,37/pecora/giorno |
| - al di fuori del periodo di allattamento | 2/pecora/giorno | 0,3/pecora/giorno |
| Allevamento di caprini da latte | | |
| - in lattazione e senza la consegna del latte | 9/capra/giorno | 1,37/capra/giorno |
| - in lattazione e con la consegna di latte | 1/capra/giorno | 0,15/capra/giorno |

Sulla base di questo studio e di queste valutazioni, il consiglio d'amministrazione della FNGDS ha potuto presentare la griglia di indennizzi forfetari così come illustrato nella Tabella III (gli importi sono da intendersi per animale e giorno di blocco).

Come si può constatare, le cifre presentate nella Tabella III sono diverse rispetto alla stima delle perdite illustrate nella Tabella II, poiché un ulteriore studio complementare è stato realizzato dal consiglio d'amministrazione della Federazione nazionale, al fine di approfondire ulteriormente tali aspetti e fugare qualsiasi dubbio di minimizzazione la questione da parte degli allevatori.

Tabella III

Griglia d'indennizzo forfetario applicata in Francia nel 2001 per l'indennizzo di allevatori che hanno subito delle perdite economiche legate alla comparsa dell'afta epizootica

| Categoria | Indennizzi | |
|-----------------------|----------------------------|----------------------------|
| | Franchi francesi | EURO |
| Vacca da latte | 10 | 1,52 |
| Vacca in allattamento | 10 | 1,52 |
| Bovino da ingrasso | 1,2 | 0,18 |
| Ovino da latte | 2,5 | 0,38 |
| Ovino da carne | 2,5 | 0,38 |
| Caprino | 1,2 | 0,18 |
| Suino lattonzolo | 2 | 0,3 |
| Suino da ingrasso | 1,2 | 0,18 |
| Litro di latte | A secondo della quotazione | A secondo della quotazione |
| suinetti | 250 | 38,11 |

La gestione del Fondo d'indennizzo

Dal 1992 a oggi la gestione del Fondo d'indennizzo ha conosciuto due periodi differenti:

- periodo di costituzione del Fondo (durante i primi quattro anni)
- in seguito, gestione ordinaria del Fondo.

Nella gestione del Fondo, fin dalla costituzione, è stata introdotta un'importante innovazione rispetto agli altri fondi pubblici e privati: la definizione di un importo limite nella raccolta di fondi. Alla luce dei bilanci degli ultimi episodi di afta epizootica verificatesi in Francia e sulla base del parere di esperti, la FNGDS è arrivata a definire che un Fondo con un importo totale di 120 milioni di franchi (pari a 18 milioni di EURO) dovrebbe essere in grado di rispondere in modo adeguato alle necessità, sapendo, inoltre, che è sempre possibile incrementare la raccolta (anche durante un episodio di afta epizootica).

Alla luce di tali considerazioni, la FNGDS ha fissato l'importo annuale della quota di adesione al Fondo a 2 franchi (0,3 EURO) per l'equivalente di un bovino (ossia un bovino, quattro scrofe, dieci maiali da ingrasso, sei ovini o cinque caprini) per un periodo di tre anni; poi, per sicurezza, nel quarto anno una ulteriore quota pari a 0,20 franchi (0,03 EURO) per un equivalente bovino.

In questi primi quattro anni di gestione, in cui il Fondo è stato messo a regime, si sono verificate alcune difficoltà: i GDS non avevano tutti firmato la convenzione contemporaneamente, né avevano iniziato la raccolta delle quote nello stesso esercizio, e, d'altra parte, a livello locale alcuni allevatori hanno aspettato a volte anche un anno prima di decidere di entrare a fare parte del dispositivo con conseguente ritardo dei relativi pagamenti.

Dopo questi primi quattro anni il Fondo disponeva dell'ammontare desiderato di capitale (anche un po' oltre) e la sua gestione diventava, quindi, di routine; dal momento che i capitali erano bloccati, l'unico aspetto rilevante era rappresentato dalla gestione degli investimenti, che aveva come unico obiettivo la scelta delle alternative finanziarie meno rischiose. Dal momento che in quel periodo si

registrava un abbassamento tendenziale dei tassi di interesse, non si è mai verificata in alcun momento un'evoluzione negativa dei fondi investiti.

Utilizzo del Fondo d'indennizzo nel 2001

L'annuncio dei primi casi di afta epizootica in Gran Bretagna nel febbraio del 2001 e l'alta probabilità di contagio per gli allevamenti francesi hanno portato la Federazione nazionale a reagire ancora prima della comparsa del primo caso di contagio in Francia, da una parte chiedendo ai GDS firmatari della convenzione di comunicare al più presto la situazione della loro cassa dipartimentale e, d'altra parte, riunendo il proprio consiglio d'amministrazione l'8 marzo, per organizzare, come previsto dalla convenzione, l'eventuale utilizzo delle disposizioni d'indennizzo.

Il 12 marzo viene dichiarato il primo caso di focolaio francese con relativo abbattimento degli animali e la Commissione nazionale di controllo del fondo nazionale per l'afta epizootica si riunisce subito a Parigi il 14 marzo seguente. La Commissione prende tre decisioni:

- decisione 2001-01 che approva gli importi degli indennizzi forfetari; in proposito si decide di non modificare gli importi stabiliti nel 1992,
- decisioni 2001-02 (Mayenne) e 2001-03 (Orne) riguardanti i dipartimenti con zone di sorveglianza e di prevenzione attorno al focolaio di La Baroche-Gongouin (Mayenne).

Il testo della decisione riguardante la Moyenne (le stesse disposizioni sono state applicate per l'Orne, poi in seguito per i dipartimenti della regione parigina) permetterà di capire i meccanismi d'indennizzo del Fondo per l'afta epizootica (gli importi previsti sono stati calcolati insieme ai GDS implicati dal contagio sulla base di una stima del numero di allevatori aderenti al Fondo e del numero di animali bloccati):

“La Commissione nazionale di controllo del fondo per l'afta epizootica,

considerando le disposizioni della Convenzione nazionale d'indennizzo delle perdite economiche degli allevatori nelle zone limitrofe in caso di focolaio di afta epizootica, in particolare l'articolo 2 e) del Capitolo I e il Capitolo II,

considerando le risoluzioni n° 5, 6 e 7 adottate dal Consiglio d'Amministrazione della Federazione Nazionale dei Gruppi di difesa sanitaria l'8 marzo 2001,

visto il dossier trasmesso dal GDS della Mayenne, in data 13 marzo 2001, e, in particolare l'ordinanza prefettizia che dichiara l'avvenuta infezione in applicazione dell'articolo 228 del codice rurale nel dipartimento della Mayenne e pubblicato il 13 marzo 2001,

stabilisce le disposizioni seguenti,

1- la decisione:

1. di trasmettere al conto n° 10736565000 del Gruppo di difesa sanitaria della Mayenne una somma pari a 3,5 milioni di franchi, in applicazione dell'articolo 2, 2) del capitolo I della Convenzione sopra citata,
2. di autorizzare il GDS della Moyenne a procedere all'erogazione degli indennizzi degli allevatori aderenti al Fondo d'indennizzo e al GDS stesso, aggiornati al momento del blocco della zona limitrofa, in conformità con le disposizioni sancite a livello nazionale,
3. di richiedere la partecipazione finanziaria da parte dei GDS firmatari della Convenzione sopra citata al fine di ricostituire la riserva nazionale, in conformità con l'articolo 2, 5) del Capitolo II della Convenzione, sulla base della griglia di ripartizione allegata,
4. di mettere in atto queste disposizioni non appena è necessario, almeno ogni quindici giorni, fino alla rimozione dell'ordinanza prefettizia del dipartimento della Mayenne.

2- Queste disposizioni sono applicabili immediatamente alle seguenti condizioni:

- il GDS deve fornire nel più breve tempo possibile le pezze giustificative di adeguamento tra il numero di allevatori aderenti dichiarati, il numero di equivalenti bovini per cui viene pagata la quota e gli importi collettivi in applicazione dell'articolo 4 h) del capitolo I della Convenzione
- il GDS deve mantenere informata la FNGDS circa l'evolversi della situazione, in particolare circa il numero di allevatori e il relativo numero di capi bovini colpiti, circa l'importo degli indennizzi, e circa le proprie necessità in termini di finanziamento complementare, almeno ogni otto giorni fino alla rimozione dell'ordinanza prefettizia, in applicazione dell'articolo 2,4) del Capitolo II della Convenzione.

3- La Commissione di controllo delega il Presidente della FNGDS, affinché proceda nell'esecuzione delle operazioni bancarie necessarie.”

Il 28 marzo, in una nuova riunione della Commissione di controllo si procede all'adozione di nuove decisioni riguardanti i dipartimenti dell'Ile-de-France colpiti dal secondo focolaio di afta epizootica (Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis e Val d'Oise).

Infine, il 7 aprile la Commissione di Controllo, su sollecitazione del GDS di Mayenne, decideva (decisione 2001-06) di creare “per gli allevatori specializzati in bovini da ingrasso che si trovano nella zona limitrofa in caso di focolaio di afta epizootica, (...) un indennizzo complementare di 2,80 franchi per animale e giorno di blocco” (pari a 0,426 EURO).

La Tavola IV indica l'importo totale versato dal Fondo d'indennizzo a favore degli allevatori bloccati in ciascuna delle zone di prevenzione e di sorveglianza dei due focolai francesi di afta epizootica verificatisi nel 2001, pari a un totale di 6.488.242 franchi (ossia 989.126 EURO).

E' importante sottolineare la rapidità della messa in atto del dispositivo: da una parte la Commissione nazionale di controllo si è riunita subito dopo tre giorni dalle ordinanze prefettizie che dichiaravano l'avvenuta infezione e, dall'altra, i fondi sono stati trasferiti nei conti correnti ad hoc dei GDS dopo due giorni. Sebbene non si sia potuto procedere immediatamente agli indennizzi degli allevatori, a causa delle implicazioni da rispettare da parte dei GDS nella messa in atto dei programmi di lotta dipartimentali, questi sono stati comunque erogati in tempo record; per esempio, in Mayenne la maggior parte dei versamenti è stata emessa tra il 17 aprile e il 23 maggio. Nel caso in cui gli indennizzi fossero stati pubblici, sarebbe stato necessario rispettare gli obblighi propri della gestione dei finanziamenti pubblici, comportando, in media, tempi più lunghi.

Tabella IV
Indennizzi versati in Francia nel 2001 a favore degli allevatori delle zone limitrofe

| Dipartimenti | Indennizzi | |
|------------------------|------------------|--------------|
| | Franchi francesi | EURO |
| Mayenne | 3.500.000,00 | 533.571,56 |
| Mayenne (saldo) | 574.322,00 | 87.554,82 |
| Orne | 3.500.000,00 | 533.571,56 |
| Orne (saldo) | - 1.102.280,00 | - 168.041,50 |
| Ile-de-France | 6.000,00 | 914,69 |
| Ile-de-France (saldo) | 3.000,00 | 457,35 |
| Seine-et Marne | 11.000,00 | 1.676,94 |
| Seine-et-Marne (saldo) | - 3.800,00 | - 579,31 |
| Totale | 6.488.242,00 | 989.126,12 |

L'avvenire del Fondo d'indennizzo di afta epizootica

L'episodio di afta epizootica del 2001 è molto interessante, sia sul piano della politica della lotta e della sua organizzazione, che sul piano finanziario. La FNGDS ha già riunito a più riprese la sua Commissione interna sull'afta epizootica per trarre le conclusioni di questo episodio. Sta per essere ultimato un Libro Bianco sugli aspetti generali della politica sanitaria e la riflessione sta ora proseguendo sulle evoluzioni necessarie del Fondo di afta epizootica.

La politica messa in atto quest'anno si caratterizza, rispetto alla politica definita al momento del divieto della vaccinazione, per il fatto di focalizzarsi sulle azioni di prevenzione della malattia. In particolare, si constata che degli allevamenti sono stati bloccati per periodi più o meno lunghi nelle zone limitrofe ad aziende con ovini provenienti dalla Gran Bretagna che, a causa della loro provenienza, hanno subito un abbattimento a scopo preventivo. Di fatto, gli allevatori di queste zone si sono trovati nella stessa situazione dei loro colleghi ubicati attorno ai veri e propri focolai di afta epizootica. Pur essendo palese per la FNGDS che sarebbe in primo luogo di competenza dei poteri pubblici farsi carico delle conseguenze finanziarie di questa decisione a scopo preventivo, è comunque importante avviare uno studio circa eventuali forme di indennizzo complementare a favore di queste zone.

D'altra parte è chiara la necessità di un'analisi, sia a livello giuridico che a livello pratico, delle disposizioni della convenzione nazionale alla luce delle evoluzioni che di volta in volta si presenteranno.

Infine, la questione di un eventuale ampliamento del Fondo nazionale sarà affrontata in occasione dell'Assemblea generale della FNGDS.

Occorre anche segnalare che la creazione di questo Fondo ha permesso nel 1991 al Governo francese di adottare la decisione di indennizzare i focolai, non solo per le perdite dirette – come previsto dal regolamento europeo – ma anche per le perdite indirette subite dagli allevamenti colpiti. Ha incoraggiato, inoltre, i poteri pubblici ad adottare delle disposizioni finanziarie supplementari a favore degli allevatori dei dipartimenti di Mayenne, Orne, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis e Val-d'Oise, che, al di là delle zone di sorveglianza, hanno visto la loro attività bloccata per numerose settimane.

In conclusione, i GDS hanno maturato oggi un parere positivo relativamente alla loro scelta di costituire, dieci anni fa, un dispositivo mutualistico di indennizzo attorno ai focolai di afta epizootica. La loro scelta di adesione ha rappresentato una risposta responsabile e innovativa ai bisogni degli allevatori francesi.

E' evidente che nell'ambito dell'Unione Europea, ma anche in altri Paesi, le organizzazioni professionali potrebbero avviare una riflessione per vedere in quale misura questa esperienza possa adattarsi alle specificità del settore dell'allevamento in ciascun Paese. La FNGDS è favorevole ad aprire il confronto; nel 1993 il Fondo d'indennizzo è stato presentato alle organizzazioni italiane. Nel dicembre del 2001 la creazione a Bruxelles della Federazione europea per la salute animale e la sicurezza sanitaria dovrebbe favorire la concertazione tra gli allevatori europei nei confronti di problemi quali l'afta epizootica.

La partecipazione degli allevatori al controllo delle epizootie nei Paesi sviluppati: l'esempio della Francia

Autore: M. -H. Cassagne – Direttore della Federazione Nazionale dei Gruppi di Difesa Sanitaria 149, rue de Bercy – 75012 Parigi

Sintesi

Alla luce dell'esperienza francese dei Gruppi di Difesa Sanitaria, l'autore sottolinea l'importanza per i Servizi veterinari e per gli allevatori, di disporre di organizzazioni di allevatori a vocazione sanitaria, che siano partner dei Servizi veterinari e complementari rispetto all'azione dei veterinari liberali (liberi professionisti).

Incaricati di informare gli allevatori e di sensibilizzarli al rispetto dei regolamenti sanitari, le organizzazioni a vocazione sanitaria sono in grado di fornire un apporto decisivo ai Servizi veterinari nella realizzazione delle profilassi imposte dalla normativa, assicurando il controllo della loro esecuzione, corroborando gli indennizzi pubblici e persino ricevendo la delega nella gestione di tutte o una parte di queste profilassi.

Le organizzazioni a vocazione sanitaria contribuiscono a migliorare il livello sanitario delle soccide e la gestione economica dell'allevamento elaborando e mettendo in atto - con l'apporto dei veterinari liberi professionisti - programmi di lotta o di controllo di quelle epizootie che comportano un'incidenza significativa a livello economico o commerciale, partecipando o realizzando processi di identificazione degli animali, erogando dei servizi in materia di igiene e di ambiente.

La domanda crescente di informazione proveniente sia dai Paesi candidati a entrare nell'Unione Europea che dai Paesi del Sud del mondo, dimostra che l'esperienza francese non è, sì, esportabile, ma comunque, può servire da esempio.

Parole chiave

Sviluppo – Francia – Gruppi di difesa sanitaria – Organizzazioni agricole – Profilassi – Servizio veterinario.

Introduzione

Per un numero crescente di Paesi, la problematica relativa alla esternalizzazione delle azioni gestite nell'ambito della politica sanitaria pubblica diventa una questione d'attualità cruciale, al punto da giustificare il fatto che sia stata una degli argomenti inclusi nelle conclusioni del seminario sull'organizzazione dei Servizi veterinari organizzato dalla OIE (Organizzazione mondiale della salute animale) a Tunisi nel settembre 2002 (5).

Se la prima tappa di questo processo di esternalizzazione si configura nella scelta della libera professione di una parte dei veterinari e nella loro organizzazione (all'interno di un Ordine, di un sindacato, ...), il passo successivo è rappresentato da “la costituzione di organizzazioni sanitarie di allevatori, con una distribuzione capillare sul territorio e una federazione a livello nazionale”. (5)

I motivi della creazione di organizzazioni a vocazione sanitaria

Quattro sono gli argomenti che sostengono la costituzione di tali organizzazioni:

- a) in primo luogo, la capacità di mantenere nel tempo risultati positivi a livello sanitario da parte dei poteri pubblici è ampiamente condizionata dalla presa di coscienza da parte degli allevatori circa la necessità di rispettare la regolamentazione sanitaria e di metterla in atto nei loro allevamenti, con il rischio altrimenti di dover avviare ogni anno politiche sanitarie complesse con pesanti costi finanziari;
- b) in secondo luogo, le politiche pubbliche sono sempre più soggette a restrizioni budgetarie, che comportano, in un periodo più o meno lungo, il ricorso a fondi non pubblici; la necessità che gli allevatori partecipino al finanziamento della politica sanitaria deve avere per corollario la costituzione di una loro organizzazione collettiva e la loro capacità di partecipare alla messa in atto della politica sanitaria stessa e – a titolo consultativo – alla sua definizione;
- c) in terzo luogo, l'organizzazione sanitaria degli allevatori può rappresentare una buona “porta d'entrata” per tutte le azioni di sviluppo del settore dell'allevamento (identificazione, zootecnia, genetica, ecc.), dal momento che non si può pretendere che le negoziazioni

commerciali a livello internazionale costituiscono di per sé la garanzia al mantenimento e alla crescita economica del settore dell'allevamento di un Paese;

- d) infine, lo sviluppo del fenomeno consumista e la crescente domanda di garanzie sanitarie sugli animali e sui loro prodotti comportano un aumento dei servizi da espletare da parte dei Servizi veterinari, senza che in parallelo, vi sia un aumento significativo delle loro risorse. In questa prospettiva, l'esternalizzazione di una parte dei loro servizi verso organizzazioni sanitarie di allevatori può rappresentare la soluzione adeguata.

Le organizzazioni a vocazione sanitaria nell'Unione Europea

In molti Paesi dell'Unione Europea (UE) nel corso degli anni sono state create delle organizzazioni di allevatori specializzate in ambito sanitario, dal momento che, come illustrato recentemente dal dott. L. Hallet in un fascicolo della "*Rivista scientifica e tecnica dell'OIE*", "per lottare efficacemente contro le malattie contagiose è indispensabile la partecipazione alla messa in atto dei programmi da parte di tutti i soggetti che si occupano di allevamento". Cinque di queste organizzazioni si sono raggruppate, nel dicembre del 2001, in seno alla Federazione Europea di salute animale e di sicurezza sanitaria (FESASS): l'Associazione degli allevatori tedeschi (ADT, Germania), l'Associazione centrale di salute animale (ACSA, Belgio e Lussemburgo), l'Associazione degli allevatori italiani (AIA, Italia), il Servizio di salute animale (GD, Paesi Bassi) e la Federazione nazionale dei gruppi di difesa sanitaria (FNGDS, Francia). Ulteriori strutture simili di altri Paesi europei (Austria, Danimarca, Spagna, Portogallo, ecc.) potrebbero entrare a fare parte della Federazione in un prossimo futuro.

Come sottolineato dal dott. K. Meyn di ADT (10), malgrado "l'impegno delle organizzazioni di allevatori nel campo della salute animale vari da Paese a Paese", si può constatare che la vasta gamma delle attività collettive espletate riguarda, principalmente, i seguenti settori: realizzazione o partecipazione al processo di identificazione degli animali, elaborazione e avvio di programmi preventivi o di riqualificazione contro la diffusione di malattie che comportino significative ripercussioni a livello economico o commerciale, azioni di formazione e di consulenza al fine della prevenzione e del miglioramento dell'igiene e della qualità sanitaria, realizzazione o assistenza alla messa in atto di servizi di diagnosi di laboratorio.

Indipendentemente dal loro grado di implicazione nella messa in atto di politiche sanitarie pubbliche, l'esistenza e il livello di successo di queste organizzazioni dipende largamente da tre fattori: dalla capacità di riunire un gran numero di allevatori erogando dei servizi in linea con le loro attese e i loro bisogni, dal riconoscimento del loro ruolo e della loro funzione da parte dei poteri pubblici nazionali, dalla collaborazione con i veterinari privati escludendo così qualsiasi tentativo reciproco di concorrenza.

A suffragio di tali considerazioni, l'esperienza sviluppata in cinquanta anni di attività da parte dei Gruppi di difesa sanitaria francesi (GDS) può fornire un esempio, senza la pretesa di rappresentare un modello, per i progetti di organizzazioni sanitarie di allevatori di ciascun Paese.

I Gruppi di difesa sanitaria: l'esempio francese

I GDS sono stati creati agli inizi degli anni Cinquanta su iniziativa dell'amministrazione sanitaria francese, al fine di affiancare quest'ultima nella realizzazione delle profilassi obbligatorie (brucellosi, tubercolosi, afta epizootica, ecc.) in un contesto economico e sanitario difficile per il settore dell'allevamento. Nella Francia dell'immediato dopoguerra, infatti, gli allevamenti erano di piccole dimensioni, le soccide di taglia debole, la meccanizzazione insufficiente.

In ambito sanitario la situazione era particolarmente problematica, con tassi di infezione delle soccide spesso superiori al 10% per la tubercolosi e al 50% per la brucellosi, mentre l'afta epizootica colpiva ogni anno migliaia di soccide: 340.000 solo nell'anno 1952. Agli inizi degli anni

Cinquanta la politica di profilassi individuale e volontaria, così come era stata definita negli anni Trenta, doveva cedere il passo alla politica di profilassi obbligatoria e collettiva, alla quale i poteri pubblici intendevano affiancare gli allevatori attraverso organizzazioni specificatamente incaricate di seguire determinate questioni sanitarie, al fine di sopperire alle insufficienti risorse dell'amministrazione e garantire il rispetto delle operazioni di profilassi.

Il ruolo specifico di partner ufficiali e punti di collegamento con i Servizi veterinari ricoperto dai GDS si è tradotto, dall'origine fino ad oggi, nella dipendenza degli stessi nei confronti di un atto di consenso pubblico emanato sulla base di una serie di condizioni che, oltre alla rappresentatività del GDS (che deve riunire più del 60% degli allevatori della sua zona di competenza), mirano a rafforzare i legami istituzionali e di partenariato con i Servizi veterinari e le organizzazioni dei veterinari liberi professionisti.

Per rafforzare i GDS, fino agli anni Ottanta i poteri pubblici hanno riservato l'erogazione di certi aiuti, indennizzi o la copertura delle spese di certe analisi solo agli aderenti al GDS stesso. Tale politica di sostegno è stata indispensabile per consolidare i GDS, così come la decisione di acconsentire alla costituzione di un solo organismo a vocazione sanitaria (OVS) per dipartimento (6,8).

Principi fondatori dei Gruppi di difesa sanitaria

Da una parte è interessante analizzare il cammino percorso in cinquant'anni, al fine di mettere in luce i contributi offerti dagli organismi a vocazione sanitaria nei confronti dei Servizi veterinari per la realizzazione delle profilassi e più in generale per la collettività degli allevatori e per l'economia del settore dell'allevamento in termini di qualità e di sicurezza sanitaria degli animali e dei prodotti di origine animale (4), dall'altra è importante anche analizzare gli elementi strutturali e permanenti che caratterizzano i GDS stessi e che sono in grado di contribuire all'esplicazione del loro successo.

In primo luogo, il GDS è un organismo espressione del proprio territorio di competenza. Tale aspetto comporta due implicazioni; il primo è che la sua organizzazione, la sua azione, le sue risorse dipendono dalla realtà specifica del settore dell'allevamento nel proprio dipartimento o nella propria regione: quindi, un GDS conformerà le sue priorità sulla base di tale realtà. La seconda implicazione riguarda il fatto che il GDS è un struttura con una presenza capillare sul territorio, grazie a dei rappresentanti o a delle strutture locali (comunali, cantonali, intercantonali), e grazie all'organizzazione di riunioni locali (da venti a quaranta all'anno). Questa organizzazione sul territorio, spesso accompagnata anche da strategie di comunicazione specifiche (bollettino, notiziario, ecc.), comporta un triplice vantaggio: da una parte, la possibilità di diffondere informazioni in ambito sanitario e di sensibilizzare gli allevatori, dall'altra, la possibilità di acquisire in tempo reale dal territorio informazioni in ambito sanitario utili alla sorveglianza e alla vigilanza epidemiologica, infine, la capacità di avviare azioni in linea con le attese e i bisogni espressi dagli allevatori.

In secondo luogo, il GDS è una struttura di solidarietà, dal momento che i virus o batteri non conoscono né frontiere, né limiti di diffusione, né carte geografiche o diritti sindacali. Inoltre, l'azione di un GDS è sempre di carattere collettivo e si iscrive nelle tradizioni di solidarietà e mutualismo tipiche della professione agricola. Dalla loro creazione, i GDS hanno messo in atto dei fondi d'indennizzo complementari ai sistemi di indennizzo pubblici e alimentati dall'insieme degli allevatori. Nel 93% dei GDS questi fondi si sono oggi evoluti verso sistemi di indennizzo di una gamma più ampia di problemi sanitari negli allevamenti, ma continuano comunque a rappresentare una delle caratteristiche più salienti dei GDS. Quando la decisione di vietare la vaccinazione contro l'afta epizootica è stata presa in Europa e applicata in Francia, i GDS hanno creato, attraverso la loro Federazione nazionale, un fondo di indennizzo per fare fronte alle perdite economiche nelle aziende limitrofe ai focolai di afta epizootica. Questo fondo ha erogato più di un milione di EURO durante l'episodio del 2001 (7).

Infine, se i vari testi legislativi o i regolamenti hanno riconosciuto l'esistenza e il ruolo dei GDS come organismi a vocazione sanitaria (1, 2, 3), gli stessi, lontano da tutte le possibili forme di istituzionalizzazione, hanno d'altra parte sempre rivendicato come principio l'adesione volontaria dell'allevatore, al fine di sollecitare i GDS stessi a rimettersi sempre in discussione di fronte ai propri "mandanti". Oggi la quota d'iscrizione media al GDS è dell'ordine di 2 € per bovino o altro capo equivalente, ad esclusione della partecipazione alle casse di solidarietà, della fatturazione dell'attestazione sanitaria a consegna anticipata (ASDA) o dell'erogazione di servizi personalizzati per gli aderenti.

La partecipazione alla profilassi e le azioni sanitarie dei Gruppi di difesa sanitaria

Il GDS ha, dunque, come missione principale di partecipare alla messa in atto della politica di salute animale, organizzando gli allevatori, sensibilizzandoli al rispetto delle normative, sorvegliando affinché queste siano correttamente applicate e formando gli allevatori all'adozione delle buone pratiche sanitarie.

L'informazione e la formazione degli allevatori

Il successo delle operazioni di profilassi presuppone che l'allevatore faccia propri gli obiettivi e le modalità di esecuzione delle operazioni stesse; il primo ruolo del GDS è, quindi, d'informare e di sensibilizzare l'allevatore circa la fondatezza delle politiche avviate, nonché di formare i propri aderenti affinché acquisiscano dei "buoni riflessi sanitari" (sorveglianza degli animali, controllo sanitario permanente della soccide, ecc.).

Il GDS trasmette queste informazioni agli allevatori utilizzando diverse strategie:

- attraverso la sua rete locale, Gruppi o rappresentanti locali, che sono in contatto permanente con gli allevatori (cfr. qui sopra la sezione "Principi fondatori dei Gruppi di difesa sanitaria")
- attraverso l'organizzazione di riunioni a livello locale durante il periodo di profilassi, che permette al GDS, ai rappresentanti dell'Amministrazione e ai veterinari di fare il punto sulla situazione sanitaria locale e nazionale e di rispondere alle domande degli allevatori; in tali occasioni ci possono essere dei momenti di riflessione specifici con proiezione di filmati.
- attraverso la pubblicazione da parte del GDS di bollettini per gli aderenti, di notiziari specifici, di articoli nella stampa locale o nella stampa specializzata in agricoltura, ecc.

La partecipazione alla realizzazione della profilassi

Le modalità di partecipazione dei GDS al servizio pubblico veterinario si sono evolute nel corso degli anni sulla base delle evoluzioni della politica sanitaria stessa, che inizialmente si configurava soprattutto come lotta contro le malattie animali e successivamente si è orientata verso l'obiettivo di debellare le stesse privilegiando, quindi, una politica di prevenzione, tenuto conto della situazione francese circa le principali malattie considerate contagiose.

I testi normativi degli anni Cinquanta - Sessanta assegnavano ai GDS un ruolo di intermediario e di appoggio rispetto alle azioni gestite dai Servizi veterinari: oltre alle azioni di informazione, di organizzazione e di formazione degli allevatori, il GDS aveva il compito di gestire lo schedario sanitario e di costituire da cassa di perequazione permettendo di corroborare gli indennizzi pubblici.

Parallelamente all'evoluzione della politica sanitaria, i successi riscontrati dai GDS nei servizi loro assegnati e la fiducia che a loro è stata rapidamente accordata da parte della stragrande maggioranza degli allevatori francesi – i GDS raggruppano più del 95% degli allevatori di bovini, dal 60% al 70% di allevatori di piccoli ruminanti e il 45% di allevatori di suini – hanno portato alla crescita delle loro responsabilità e ad un allargamento del loro ruolo nella realizzazione delle profilassi imposte dalla normativa.

Il merito significativo riconosciuto ai GDS nel portare avanti con successo le profilassi collettive e obbligatorie ha consentito ai poteri pubblici di assegnare, ancora una volta con successo, ai GDS stessi la gestione della politica di eradicazione della leucosi bovina epizootica nel 1986, poi di riconoscere a livello legislativo il loro ruolo, inizialmente nel 1989 e poi nel gennaio del 2001 attraverso una legge che dichiarava che “possano essere affidati agli organismi a vocazione sanitaria dei servizi di sorveglianza o di prevenzione” nell’ambito de “le reti di sorveglianza dei rischi zoonosanitari”.

Come spesso accade, d'altra parte, la realtà aveva effettivamente già preceduto la legge, dal momento che in numerosi dipartimenti i Servizi veterinari avevano già delegato, sotto il loro diretto controllo e in certi casi da molti anni, tutta o parte della gestione amministrativa della profilassi al GDS: redazione e invio dei documenti di accompagnamento dei prelievi (DAP), gestione del controllo degli effettivi, gestione delle dichiarazioni di aborto, ecc. Contestualmente, le organizzazioni a vocazione sanitaria sono state in gran parte incaricate della preparazione dei documenti sanitari di accompagnamento dei bovini: così, nell'anno 2000 il 62% dei GDS erano delegati alla gestione della redazione dei ASDA (11).

Un'indagine realizzata nel 2003 dal dott. A. Touratier circa i GDS permette di focalizzare la realtà relativa alle deleghe nella gestione delle profilassi (12); è opportuno sottolineare che l'indagine si è svolta su un campione parziale composto dai 37 GDS che hanno fornito le risposte nel settembre 2003 (Tabella I).

D'altra parte, per rispondere ai bisogni degli allevatori, i GDS hanno rapidamente diversificato le loro azioni.

Tabella I

Deleghe di gestione delle profilassi ai Gruppi di difesa sanitaria (settembre 2003)

| Deleghe | Percentuale di dipertimenti |
|---|------------------------------------|
| Invio degli ASDA | 81,00% |
| Redazione degli ASDA | 78,00% |
| Redazione dei DAP | 51,00% |
| Invio dei DAP | 49,00% |
| Gestione delle introduzioni | 43,00% |
| Gestione dei controlli d'effettivo | 27,00% |
| Prelevamento dei risultati di laboratorio | 19,00% |
| Gestione delle messe in pastura | 14,00% |
| Altro | 8,00% |

ASDA: attestazione sanitaria a consegna anticipata

DAP: documenti di accompagnamento dei prelievi

La partecipazione ai processi di identificazione e di tracciabilità degli animali

Nei due terzi dei dipartimenti francesi a partire degli anni Settanta i GDS hanno significativamente preso parte all'avvio dei processi di identificazione degli animali da reddito, malgrado tali processi fossero delegati dalla legge francese ad altre strutture (gli enti dipartimentali dell'allevamento), in considerazione del fatto che lo sviluppo in campo sanitario presuppone un sistema di identificazione affidabile e costante degli animali; i GDS prendono parte ancora a tali processi in poco più della metà dei dipartimenti.

Si segnala, inoltre, che il Ministero dell'agricoltura (Direzione generale dell'alimentazione) ha sviluppato un sistema di informazione, denominato sistema d'informazione generale dell'alimentazione, che ha la peculiarità di essere gestito attraverso un unico software e un unico database delle informazioni relative alla salute animale e all'igiene alimentare. I GDS partecipano attivamente alla tracciabilità e alla sicurezza sanitaria anche in quanto fruitori di questo strumento

informatico, alla stregua dei Servizi veterinari – ma unicamente per la parte relativa alla salute animale –.

La lotta contro le malattie non ancora regolamentate

I GDS hanno anche elaborato e avviato dei programmi di lotta - con o senza certificazione – contro le malattie non contemplate dalla normativa pubblica, sia a livello nazionale (come nel caso del programma di eradicazione della mosca *hypodermosis*), sia a livello locale (per esempio per la diarrea virale bovina/malattia delle mucose, paratuberculosi, mastite nel settore bovino, ecc.). A seguito di tale impegno, dal 1977 i GDS, con l'Associazione sulla certificazione della salute animale nell'allevamento (ACERSA) e in partenariato con i veterinari liberi professionisti, sono in grado di rilasciare attestazioni relativamente alla rinotracheite infettiva bovina, attestazioni che servono da supporto alla certificazione ufficiale per l'esportazione. Questo partenariato interprofessionale, promosso dalla FNGDS e dalla Società nazionale dei gruppi tecnici veterinari, si configura come una soluzione innovatrice che ha ottenuto il sostegno dello Stato, senza la partecipazione dello stesso alle relative istanze: riconoscimento dell'ACERSA come organismo di certificazione, pubblicazione del capitolato d'onori "malattie" nella Gazzetta Ufficiale (*Journal officiel*), messa a disposizione di un ispettore della salute pubblica veterinaria, audit degli schemi locali di certificazione attraverso i Servizi veterinari.

Altre azioni

I GDS conducono, infine, azioni in materia di igiene, di ambiente (struttura degli edifici, collocazione degli animali, derattizzazione, disinfezione, qualità dell'acqua per l'abbeveramento, ecc.) e della salute in senso lato (azione salmonellosi, parassitismo, programma sanitario d'allevamento, ecc.).

Il Gruppo di difesa sanitaria medio

Per definizione, il GDS medio non esiste in realtà così come il GDS modello; si tratta di un'estrapolazione sulla base dei principali risultati dell'indagine realizzata dal dott. A. Touratier nel 2000 (63 GDS avevano risposto) (11). Il GDS medio si collocherebbe in un dipartimento medio relativamente al settore dell'allevamento (236 000 bovini per 3 900 allevamenti, 167 500 suini per 280 soccide, 88 500 ovini per 1 200 allevamenti, 13 000 caprini per 320 soccide): 90% di allevatori di bovini, 60% di allevatori di suini, 58% di allevatori di caprini e 50% di allevatori di suini sono aderenti al GDS.

La struttura giuridica della quasi totalità dei GDS è di carattere associativo (legge francese 1901); si registra anche qualche cooperativa o consorzio. All'interno del consiglio di amministrazione del GDS medio, il 73% dei membri aventi diritto di voto sono eletti – direttamente o indirettamente – dagli aderenti. Partecipano alle istanze decisionali del GDS anche i veterinari liberi professionisti (sindacato, Ordine o Gruppo tecnico), così come le altre organizzazioni professionali agricole. Un rappresentante dei Servizi veterinari assiste ai consigli d'amministrazione.

In termini di personale, il GDS medio dispone di sei dipendenti a tempo pieno e di cinque dipendenti a part-time; ha un direttore dipendente, un ingegnere o un veterinario consulente e 1,5 tecnici sul territorio (a tempo pieno).

Le quote associative sono dell'ordine di 2 € per bovino, 0,21 € per ovino, 0,25 € per caprino e 0,33 € per suino. Le entrate del GDS medio costituite dalle quote di adesione sono dell'ordine di 357 000 €. Non è possibile stimare le entrate provenienti dalle sovvenzioni delle collettività locali, dal momento che le stesse non vengono generalmente destinate a coprire le spese di funzionamento del GDS, ma piuttosto al sostegno di specifiche azioni tecniche differenti da un dipartimento all'altro.

Come visto precedentemente, il GDS medio gestisce la redazione dei libretti sanitari con la funzione di passaporto per il bovino, partecipa al sistema di informazione generale

dell'alimentazione e è abilitato attraverso l'ACERSA per il rilascio agli allevatori di attestazioni relative alla rinotracheite infettiva bovina. Occorre sottolineare che svolge anche la funzione di "terzo pagante" ossia di soggetto che assicura il pagamento delle fatture emesse dai veterinari per le profilassi regolamentate in sostituzione dell'allevatore, che le rimborserà in seguito. La sua cassa di solidarietà (escluso il complemento degli indennizzi delle malattie considerate contagiose) versa annualmente (sulla base di una lista di malattie prestabilite) più di 43 000 €, per il sostegno per la diagnosi, la presa a carico delle perdite, il sostegno per la consulenza a favore di 55 allevatori.

Oltre alle sue azioni di informazione e di sensibilizzazione e anche di indennizzo complementare o di disinfezione per le malattie considerate contagiose (brucellosi, tubercolosi, afta epizootica, malattia d'Aujeszky, leucosi, peste suina classica, ecc.), il GDS medio conduce azioni anche nell'ambito di altre malattie come la diarrea virale bovina, la paratuberculosis, la salmonellosi, la sindrome disgenesica e respiratoria del maiale, così come di malattie di allevamento come le mastiti cliniche o sub-cliniche, le patologie respiratorie.

Infine il GDS medio porta avanti anche azioni di carattere zootecnico (struttura degli edifici, igiene, qualità dell'acqua), tra cui in particolare la disinfestazione e la derattizzazione.

Conclusioni

In conclusione, risulta forse meno interessante l'analisi della situazione attuale degli organismi a vocazione sanitaria francesi, se non per avere la conferma della loro utilità nei confronti dei Servizi veterinari e degli allevatori, rispetto all'analisi del ruolo che hanno giocato dalla loro costituzione, che può rappresentare un utile spunto per la riflessione per i responsabili dell'amministrazione veterinaria o di organizzazioni agricole di altri Paesi: la partecipazione dei GDS alla politica di risanamento collettivo e obbligatorio attraverso la mobilitazione e la formazione degli allevatori, attraverso il sostegno materiale a favore dei Servizi veterinari, attraverso la creazione di un fondo per corroborare il finanziamento pubblico ha, senza dubbio, contribuito significativamente al raggiungimento degli obiettivi prefissati dallo Stato.

L'adesione dell'organismo a vocazione sanitaria alla gestione della profilassi, o la delega ricevuta per tale funzione, oltre ad avere responsabilizzato gli allevatori, ha creato il contesto per l'avvio di un co-finanziamento equilibrato dell'azione sanitaria e ha permesso la diversificazione delle risorse budgetarie e umane dei Servizi veterinari. Nell'ambito della politica di sviluppo del settore dell'allevamento, la creazione dei GDS ha permesso agli allevatori di diventare parte attiva nella messa in atto della politica sanitaria che presenta, quindi, una triplice conformazione – Servizi veterinari, veterinari liberi professionisti e GDS – e, d'altra parte, ha permesso agli allevatori di migliorare il livello sanitario generale dei propri allevamenti e alla Francia di raggiungere l'alto livello di sicurezza sanitaria che attualmente la caratterizza.

Pur non essendo evidentemente possibile trasportare nella sua integrità l'esperienza francese negli altri Paesi, d'altra parte anche l'esperienza di ciascun GDS non potrebbe essere esportata integralmente da un dipartimento all'altro, l'esperienza francese può comunque contribuire a chiarire le scelte dei professionisti responsabili o dell'amministrazione veterinaria nella programmazione di organismi a vocazione sanitaria in linea con le caratteristiche specifiche del settore dell'allevamento a livello nazionale. Inoltre, la ricchezza e la diversità delle situazioni, delle esperienze, delle realtà dei GDS può permettere di affinare questa riflessione alla luce delle specificità proprie di ciascun Paese. Zone con forte o debole densità di bovini, ovini o caprini, zone di transumanza, zone di produzione con predominanza di latte, carne o mista: tutte queste diversità economico-geografiche del settore dell'allevamento francese si declinano in una vasta gamma di GDS, in cui gli organismi a vocazione sanitaria iscritti nella realtà specifica di ciascun Paese potranno trovare delle soluzioni.

E', d'altra parte, alla luce di queste considerazioni che la FNGDS sta attualmente lavorando con la FESASS, a favore dei Paesi dell'Europa Centrale e Orientale candidati all'adesione all'Unione Europea, e con Paesi del Sud del mondo nell'ambito di relazioni bilaterali, a sostegno di progetti per la creazione di strutture professionali a vocazione sanitaria attraverso prestazioni di assistenza tecnica, di ingegneria, di consulenza e formazione, e attraverso dei programmi di scambio di esperienze. La FNGDS e i GDS partecipano a tali iniziative di cooperazione nella convinzione che con la globalizzazione lo sviluppo della qualità a livello sanitario degli animali e dei prodotti di ciascun Paese dipenda ampiamente dallo sviluppo della qualità a livello sanitario di tutti i Paesi.

Bibliografia

1. Anonimo (senza data) – Articolo L. 222-1 [permette ai Gruppi di difesa sanitaria di avere la delega nella gestione di funzioni di servizi pubblici]. Codice rurale, Libro II: Salute pubblica veterinaria e protezione dei vegetali. Titolo II: La lotta contro le malattie degli animali. Capitolo II: l'epidemiologia. (www.legifrance.gouv.fr/Waspad/unCode?code=CRURALNL.rcv, consultato il 6 febbraio 2004).
2. Anonimo (senza data) – Articolo L. 224-1 [permette di rendere obbligatoria una profilassi volontaria]. Codice rurale, Libro II: Salute pubblica veterinaria e protezione dei vegetali. Titolo II – La lotta contro le malattie degli animali. Capitolo IV: Le profilassi organizzate (www.legifrance.gouv.fr/Wasoad/UnCode?code=CRURALNL.rcv , consultato il 6 febbraio 2004).
3. Anonimo (senza data) – Articolo L. 225 – 1 [permette l'organizzazione di programmi di lotta collettiva contro le malattie non regolamentate con la partecipazione dei GDS]. Codice rurale, Libro II: Salute pubblica veterinaria e protezione dei vegetali. Titolo II – La lotta contro le malattie degli animali. Capitolo V: I controlli sanitari facoltativi (www.legifrance.gouv.fr/Wasoad/UnCode?code=CRURALNL.rcv , consultato il 6 febbraio 2004).
4. Bastian P. (1994) – Le risorse dei GDS a fronte di quarant'anni di azioni in campo sanitario. *GDS – Info*, 121, 79-82.
5. Bellemain V. & Mallet E. (2002) – Organizzazione dei Servizi veterinari e di sicurezza sanitaria degli alimenti. Atti del Seminario, Tunisi, 27-28 settembre. OIE (Organizzazione Mondiale della Sanità Animale), Parigi, pp 188.
6. Cassagne M. – H. (1991) Profilo dei GDS 90. *GDS – Info*, 103, 5-9.
7. Cassagne M. – H. (2002) – Gestione degli indennizzi per le perdite economiche attorno ai focolai di afta epizootica. In *Febbre epizootica: fare fronte ai nuovi dilemmi* (G. R. Thomson, edizione). *Rev. Sci. Tech. Off. Int. Epiz.* 21 (3), 815-822.
8. Cassagne M. – H. (2003) – L'organizzazione sanitaria degli allevatori: l'esempio dei GDS francesi. Diaporama. Federazione nazionale dei Gruppi di difesa sanitaria. Parigi.
9. Hallet L. (2003) – Le modalità di collaborazione tra veterinari funzionari, veterinari liberi professionisti e le organizzazioni di allevatori. In *Servizi veterinari: organizzazione, controllo della qualità e valutazione* (E. Correa Melo & F. Gerster, edizione). *Rev. Sci. Tech. Off. Int. Epiz.* , 22 (2), 523 – 532.
10. Meyn K. (2002) – Gli allevatori e le organizzazioni a vocazione sanitaria – la formazione degli allevatori. In *Organizzazione dei Servizi veterinari e di sicurezza sanitaria degli alimenti*. Atti del Seminario, Tunisi, 27-28 settembre. OIE (Organizzazione Mondiale della Sanità Animale), Parigi, pp 188
11. Touratier a: (2000) – I GDS nell'anno 2000. Federazione Nazionale dei gruppi di difesa sanitaria, Parigi, pp 28.
12. Touratier a: (2000) – Questionario sulle deleghe per la gestione della profilassi da parte dei GDS. Federazione Nazionale dei gruppi di difesa sanitaria, Parigi, pp 5.