



La Politica di Sanità Animale nell'Unione Europea

di Maurizio Ferri

Le fasi iniziali di gestione dell'emergenza Covid-19 nell'UE sono state infelicemente caratterizzate da interventi sanitari degli stati membri non coordinati e talvolta in competizione e dalla mancanza di armonizzazione delle strategie di sorveglianza e misure di contenimento. Questa risposta frammentata appare essere il risultato inevitabile della competenza esclusiva degli stati membri per la tutela della salute umana (es. gestione dei servizi sanitari e dell'assistenza medica e assegnazione delle relative risorse), stabilita dall'art. 168 (5) del Trattato sul funzionamento dell'unione europea, e su cui l'UE non può incidere direttamente tramite atti normativi propri. Purtroppo la stessa UE in virtù del suddetto articolo può mantenere seppure limitatamente, la competenza per il sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli stati membri, con particolare riguardo alle misure comunitarie coordinate tra le autorità sanitarie per la gestione delle emergenze transfrontaliere [1]. Questo intervento è purtroppo mancato nella gestione dei focolai di Covid-19.

In aggiunta a ciò gli eventi hanno segnalato l'incapacità dell'UE di sfruttare appieno lo strumento rappresentato dal Centro Europeo per il Controllo delle Malattie (ECDC), che non è riuscito a svolgere un ruolo più attivo in questa crisi nell'interesse della Commissione e degli stati membri, con il risultato di aver indirettamente alimentato comportamenti isolazionisti [2].

La cacofonia prodotta dalle varieguate misure di controllo nazionali dei focolai di Covid-19, seppure limitatamente alla fase esponenziale della curva epidemica [3] ci spinge a fare un confronto con le strategie di sorveglianza epidemiologica e controllo utilizzate per la sanità animale, che a livello comunitario discendono dalla 'Strategia di sanità animale' e sono supportate da disposizioni normative consolidate e uniformi. E' evidente come l'esistenza di un quadro normativo armonizzato per la sanità animale abbia costituito un punto di forza per la gestione efficace delle passate epidemie infettive animali (es. influenza aviaria, afta epizootica).

In questo breve contributo viene presentato e commentato un quadro sinottico delle principali componenti della Strategia comunitaria in materia di sanità animale (tabella 1), ispirata al principio "prevenire è meglio che curare", come ampiamente declinato dal regolamento (UE) 2016/429 di sanità animale.



La Strategia Comunitaria di Sanità animale

Le epidemie infettive animali (es. afta epizootica, blue tongue, influenza aviaria) occorse negli ultimi decenni in Europa ed il loro impatto sociale, sanitario ed economico, hanno spinto le istituzioni dell'UE ad elaborare una serie di disposizioni legislative riassunte all'interno della strategia comunitaria per la sanità animale (Animal Health Strategy). Tali disposizioni, che afferiscono ai quattro pilastri della strategia (vedi tabella 1), hanno come comune denominatore il principio "prevenire è meglio che curare", compiutamente declinato nel regolamento (UE) 2016/429 di Sanità Animale [4].

I	Prioritizzazione degli interventi
II	Un moderno quadro legislativo
III	Migliorare la prevenzione e la preparazione alle crisi
IV	Scienza, ricerca, innovazione

- Sorveglianza delle malattie animali
- Task-force sulla sorveglianza delle malattie animali
- Team dell'emergenza veterinaria
- Laboratori di riferimento per la sanità animale
- Zone o compartimenti indenni da malattia animale

Il regolamento (UE) 2016/429, che costituisce il secondo pilastro, fa parte di un pacchetto di regolamenti proposti dalla Commissione per rafforzare l'applicazione delle norme di sanità e sicurezza per l'intera catena agroalimentare. L'obiettivo generale del regolamento è di fornire un quadro giuridico unico e completo per sostenere il settore zootecnico dell'UE e migliorare la competitività, la sicurezza ed il regolare il mercato europeo degli animali e dei loro prodotti. Gli obiettivi specifici sono descritti in tabella 2.

- un numero enorme di atti giuridici viene semplificato in un'unica legge
- regole più semplici e chiare consentono alle autorità e alle parti interessate di concentrarsi sulle priorità chiave: prevenzione ed eradicazione delle malattie
- le responsabilità più chiare per gli agricoltori, i veterinari ed altri operatori che si occupano di animali
- maggiore utilizzo delle nuove tecnologie per l'attività di sorveglianza sanitaria degli animali degli agenti patogeni, identificazione elettronica e registrazione degli animali
- migliore individuazione e controllo precoci delle malattie degli animali, comprese le malattie emergenti legate ai cambiamenti climatici



- maggiore flessibilità per adeguare le regole alle circostanze locali e alle questioni emergenti come il cambiamento climatico e sociale

- migliore base giuridica per il monitoraggio dei patogeni animali resistenti agli agenti antimicrobici che integrano le norme esistenti e altre proposte attualmente oggetto di negoziati

Altri obiettivi sono fissati nel regolamento (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali che mira a fornire livelli elevati di sicurezza e sostenibilità dei sistemi di produzione alimentare e di sanità e benessere degli animali nell'UE [5].

Ogni anno l'UE fornisce un sostegno finanziario per l'eradicazione, il controllo e la prevenzione per le malattie animali (tabella 3) che presentano rischi per la salute animale ma anche umana, nonché per prevenire l'insorgenza di epidemie infettive [6]. Per raggiungere questi obiettivi viene mantenuto un sistema di co-finanziamento delle misure necessarie attraverso i programmi veterinari nazionali e le misure di emergenza per l'eradicazione, il controllo e la sorveglianza delle malattie degli animali e delle zoonosi.

In particolare, si stabilisce che le misure di emergenza di sanità animale vengano adottate secondo un ordine specifico in considerazione del contesto epidemiologico, e comprendono: gli obblighi di notifica, i metodi diagnostici, le misure da applicare in caso di sospetto e conferma di malattia e, ove applicabile, le misure di compartimentazione e regionalizzazione.

Tabella 3- Elenco delle malattie dell'OIE
Peste equina africana
Peste suina africana
Afta epizootica
Febbre catarrale degli ovini
Peste suina classica
Malattia di Newcastle
Dermatite nodulare contagiosa dei bovini
Peste dei piccoli ruminanti
Febbre della Valle del Rift
Peste bovina
Vaiolo ovino e caprino
Malattia vescicolare dei suini
Stomatite vescicolare

Sorveglianza delle Malattie Animali

Uno dei risultati attesi della strategia comunitaria di sanità animale è il programma di rafforzamento della sorveglianza sanitaria delle malattie animali, funzionalmente collegato al nuovo sistema web-based europeo di notifica delle malattie animali (*Animal Diseases Notification System-ADNS*) [7].

L'ADNS è uno strumento di gestione progettato per notificare i focolai di alcune importanti malattie infettive degli animali e documentare l'evoluzione epidemiologica, nonché per consentire l'accesso immediato degli stati membri e della Commissione alle informazioni dettagliate sui focolai nei paesi partecipanti.



Viene previsto l'obbligo per le autorità competenti degli stati membri di disporre di un elenco delle malattie soggette a sorveglianza nonché di malattie emergenti i cui rischi potenziali per la sanità vengono valutati sulla base dei dati epidemiologici raccolti. La metodologia di sorveglianza va adattata a ciascuna malattia, tenuto conto dello scopo, dello status di sanità animale nelle zone interessate e di ogni ulteriore sorveglianza condotta dagli operatori. Le passate emergenze sanitarie ed i più recenti focolai di peste suina africana hanno consentito di sviluppare e rafforzare ulteriormente la sorveglianza delle malattie degli animali in tutta l'UE.

Task-force sulla Sorveglianza delle Malattie Animali

Al fine di garantire la completezza della sorveglianza di sanità animale e l'armonizzazione dei relativi programmi, gli stati membri dell'UE e i servizi incaricati della Commissione sono supportati a partire dal 2008 da una task-force sulla sorveglianza delle malattie degli animali (Task Force Animal Disease Surveillance-TFADS). La task-force si occupa di: - correggere gli scopi/obiettivi poco chiari dei sistemi di sorveglianza; - fornire supporto tecnico alle strategie di sorveglianza (es. campionamento); - valutare gli aspetti della sostenibilità (ad es. impegno delle autorità veterinarie, degli operatori e partner commerciali) e regionalizzazione; - affrontare i temi dei cambiamenti climatici, di One-health e dei nuovi strumenti diagnostici.

Team dell'Emergenza Veterinaria

Dal 2007, per effetto della decisione 2007/142/CE della Commissione, è attiva una squadra di esperti incaricati di offrire competenze specialistiche per la gestione dei focolai di malattie animali. Il team è composto da personale altamente qualificato con esperienza nell'eradicazione delle malattie, e comprende veterinari, virologi, esperti di fauna selvatica e di laboratorio, responsabili della gestione e comunicazione del rischio. Il team viene mobilitato nei periodi di crisi per supportare le autorità competenti degli stati membri o dei paesi terzi colpiti per la prima volta da una focolaio infettivo. Una componente chiave per la gestione del focolaio è il sistema di identificazione e tracciabilità degli animali, che se ben implementato consente di localizzare e rintracciare gli animali e i relativi prodotti e salvaguardare la sanità pubblica ed animale.

Laboratori di Riferimento per la Sanità Animale

I laboratori di riferimento per la sanità animale svolgono un ruolo chiave nella sorveglianza delle malattie animali. La designazione e i compiti dei laboratori di riferimento dell'UE e dei centri di riferimento sono stabiliti dal regolamento (UE) 2017/625 relativo ai controlli ufficiali.

Zone o Compartimenti Indenni da Malattia

Gli stati membri dell'UE, al fine di proteggersi dall'introduzione di malattie infettive animali anche da paesi o territori terzi, hanno la possibilità di dichiarare l'intero loro territorio, zona o compartimento indenne da una o più malattie soggette alle norme sui programmi di eradicazione obbligatori o facoltativi. A tal fine, il regolamento (UE) 2016/429 stabilisce una procedura



armonizzata e criteri necessari per il riconoscimento dello status 'indenne da malattia' all'interno dell'UE, soggetto ad approvazione ufficiale da parte della Commissione.

Sebbene il concetto di compartimentazione sia già presente nei codici di sanità animale terrestre e acquatica (*Terrestrial and Aquatic Animal Health Codes*) dell'OIE, ma solo per particolari specie animali e malattie specificate anche nella legislazione comunitaria (ad es. influenza aviaria e malattie degli animali acquatici), il regolamento (UE) 2016/429 ne estende l'applicazione ad altre specie animali e malattie.

Riferimenti

[1] La base legale è la Decisione No 1082/2013/EU Decisione n. 1082/2013 / UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa a gravi minacce transfrontaliere per la salute e che abroga la decisione n. 2119/98 / CE, GU L 293 del 5.11.2013.

[2] Jacint Jordana, Juan Carlos Triviño-Salazar Where are the ECDC and the EU-wide responses in the COVID-19 pandemic? *The Lancet, Correspondence*, Vol 395 May 23, 2020, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31132-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31132-6).

[3] C'è da notare come solo successivamente ci sia stata una convergenza nella risposta degli stati membri ('emulazione regolatoria'), attraverso l'adozione delle stesse misure di distanziamento sociale per l'intera popolazione. Vedi: Alberto Alemanno. *The European Response to COVID19: From Regulatory Emulation to Regulatory Coordination?* *European Journal of Risk Regulation*, Issue 2/2020 (April 28, 2020) Special Issue: Taming COVID-19 by Regulation.

[4] Regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, relativo alle malattie trasmissibili degli animali e che modifica e abroga taluni atti nel settore della salute degli animali.

[5] Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

[6] Il regolamento (UE) n. 652/2014, che copre l'intera catena alimentare, con un bilancio di quasi 1,9 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, finanzia le priorità nel settore degli alimenti e dei mangimi. Il 65% del bilancio complessivo è destinato all'attuazione di misure di polizia sanitaria.

[7] La base legale dell'ADNS è la direttiva 82/894/CEE del Consiglio, modificata dalla decisione di esecuzione 2012/737/UE della Commissione.

Giugno 2020