



**erzo rapporto  
sulla legislazione regionale  
(anni 2000-2005)**

**VOLUME SECONDO  
Studi per la qualità sostanziale  
della legislazione**

**Direzione generale dell'Assemblea legislativa  
Servizio Legislativo e qualità della legislazione**

***in collaborazione con:*  
Servizio Coordinamento commissioni assembleari  
Servizio Segreteria Assemblea legislativa**

**Progettazione e redazione a cura di:**

**Anna Voltan** *(Responsabile del Servizio Legislativo e qualità della legislazione)*

**Mara Veronese** *(Dirigente Professional Area legislativa e fattibilità)*

**Coordinamento redazionale:**

**Monia Masetti e Andrea Orsi**

**Grafica**

Centro grafico

**Stampa**

Centro stampa

Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna

*Finito di stampare nel mese di Luglio 2005*

▶ <b>INTRODUZIONE</b>	pag.	3
▶ <b>CAPITOLO 1 - GLI STRUMENTI PER IL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ SOSTANZIALE DELLA LEGISLAZIONE</b>		
1.1 Premessa	“	7
1.2 La griglia di fattibilità alla luce della riforma del titolo V	“	7
1.2.1 Le “suggerzioni” dal mondo accademico	“	11
1.3 Il progetto CAPIRe e le “clausole valutative”	“	11
1.4 L’evoluzione dell’analisi di fattibilità: da strumento autonomo a premessa per il monitoraggio e la valutazione	“	13
1.5 Il <i>feed-back</i> informativo prodotto dalle clausole valutative	“	15
▶ <b>CAPITOLO 2 - ANALISI D’IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)</b>		
2.1 La sperimentazione AIR	“	21
2.2 Perché una sperimentazione così specifica	“	22
2.3 La sperimentazione AIR in materia di malattie trasmissibili attraverso gli alimenti (la scheda)	“	24
▶ <b>CAPITOLO 3 - GLI STUDI REALIZZATI</b>		
▶ <b>INTRODUZIONE</b>	“	47
<i>Progetto di legge</i>		
<b>Misure urgenti in tema di lotta all’inquinamento luminoso con risparmio energetico nelle illuminazioni esterne</b>	“	48
▶ <b>Studio di fattibilità</b>	“	49
<i>Progetto di legge</i>		
<b>Disciplina generale dell’intervento pubblico nel settore abitativo</b>	“	64
▶ <b>Studio di fattibilità</b>	“	66
<i>Progetto di legge</i>		
<b>Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali</b>	“	87
▶ <b>Studio di fattibilità</b>	“	88
▶ <b>Report alla clausola valutativa</b>	“	112
<i>Progetto di legge</i>		
<b>Norme per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati</b>	“	116
▶ <b>Studio di fattibilità</b>	“	118
▶ <b>Relazione di presentazione della clausola valutativa</b>	“	156
▶ <b>Report alla clausola valutativa</b>	“	166

*Progetto di legge*

<b>Sviluppo regionale della società dell'informazione</b>	pag.	170
▶ Studio di fattibilità	"	172
▶ Report alla clausola valutativa	"	191

*Progetto di legge*

<b>Norme per la valorizzazione delle organizzazioni di volontariato. Abrogazione della L.R. 2 settembre 1996, n.37 (Nuove norme regionali di attuazione della Legge 11 agosto 1991, n.266 - Legge quadro sul volontariato. Abrogazione della L.R. 31 maggio 1993, n.26)</b>	"	195
▶ Studio di fattibilità	"	196
<b>Il <i>feed-back</i> informativo inerente la L.R. 24/2001</b>	"	214
▶ Il report del Servizio legislativo e qualità della legislazione	"	215

**L**e prime iniziative di analisi di fattibilità del gruppo di lavoro del Servizio legislativo e qualità della legislazione risalgono ormai al 1997. L'evoluzione dei contenuti e degli strumenti utilizzati emergeva già dal materiale raccolto nella pubblicazione relativa al periodo che andava dai primi studi del 1997 al maggio 1999. Fu infatti in occasione dell'incontro "Possibile o fattibile - Risultati del primo anno di lavoro del Gruppo fattibilità delle leggi", che si realizzò una raccolta degli Studi di fattibilità elaborati e si tracciarono i possibili percorsi di sviluppo per il futuro.

**A** distanza di sei anni da quella "fotografia", gli strumenti e le tecniche utilizzate hanno subito significative evoluzioni, in particolare nel corso della VII Legislatura. La presente pubblicazione si propone di ripetere quello sforzo di sintesi effettuato nel maggio 1999 per dare conto dell'esperienza del gruppo fattibilità dell'Assemblea legislativa della regione Emilia-Romagna, raccogliendo i principali lavori svolti, selezionati in funzione delle caratteristiche che li contraddistinguono e organizzati in modo da fornire un quadro dell'evoluzione degli strumenti utilizzati, evidenziando le possibili prospettive.



# CAPITOLO 1

## GLI STRUMENTI PER IL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ SOSTANZIALE DELLA LEGISLAZIONE





## 1.1

### PREMESSA

L'attività che ha caratterizzato gli ultimi anni di lavoro del Servizio legislativo e qualità della legislazione nell'ambito del miglioramento della qualità sostanziale delle leggi regionali, ha visto consolidarsi gli studi di *analisi di fattibilità* e dei relativi Report di accompagnamento dei progetti di legge esaminati.

In seguito all'esperienza acquisita, la fattibilità si è consolidata quale strumento tecnico di analisi imparziale finalizzato a un duplice obiettivo:

- sostenere il Legislatore nell'assunzione di decisioni consapevoli;
- caratterizzarsi come strumento destinato a informare compiutamente anche soggetti non esperti, proponendo approfondimenti tecnici/specialistici la cui lettura sia comunque immediata.

Le tematiche affrontate dagli studi di fattibilità sono state svariate ed eterogenee, con diversi gradi di complessità e tecnicità. Al Legislatore non può essere chiesto di essere "esperto" in tutti i campi; deve tuttavia essere messo nelle condizioni di formare la sua decisione sulla base di informazioni adeguate. Partendo da questi presupposti, il gruppo di lavoro ha via via definito nel tempo gli aspetti che devono caratterizzare uno studio di fattibilità che sia realmente in grado di rispondere alle esigenze richieste.

L'esperienza ha dimostrato che uno studio costruito su una serie di dati estremamente tecnici e settoriali, per quanto dettagliati e precisi, in realtà non risponde allo scopo. Il reale valore aggiunto degli studi consiste nella capacità di trasformare i dati in informazione, favorendone l'accessibilità.

Si può quindi dire che l'analista di fattibilità è chiamato a:

- raccogliere e coordinare una serie di dati che sono già potenzialmente disponibili per il Legislatore (attraverso fonti come il sistema informativo del Servizio Legislativo; la Biblioteca del Consiglio Regionale; l'ISTAT; Enti e soggetti pubblici e privati come AUSL, Banca Italia, Provveditorato agli Studi, Camera di Commercio, Comuni, Province ecc.; gli uffici preposti dell'esecutivo) ma che

devono essere coordinati e resi utilizzabili sfrondando i dati ridondanti o che comunque non aggiungono informazione ma solo "rumore di fondo";

- trasformare i dati raccolti in informazione, seguendo il paradigma interpretativo delineato nella *check-list* della griglia di fattibilità;
- cercare di individuare un modello espositivo tendenzialmente uniforme.

Con riferimento alla durata dell'analisi di un PdL, non è corretto parlare di una tempistica standard predefinita. In funzione del grado di complessità del PdL, dell'approfondimento richiesto dal committente e dei tempi che comunque impone l'iter legislativo si sono prodotti studi di fattibilità diversamente articolati, in alcuni casi anche solo note sintetiche. Sono quindi stati realizzati studi di portata più ridotta denominati *analisi tecnico-normativa (ATN)*.

L'ATN prevede la predisposizione di un'apposita scheda inerente:

- la materia del progetto di legge;
- il contesto normativo;
- la verifica di legittimità.

Tale scheda è stata mutuata, con gli opportuni accorgimenti, dalla *check-list* per l'analisi di fattibilità, si tratta infatti della prima parte della stessa, inerente gli aspetti giuridici.

L'esperienza ha dimostrato che questi profili di indagine si prestano ad essere trattati anche disgiuntamente e, soprattutto, possono essere approfonditi in tempi più brevi poiché non è necessario ricorrere a fonti esterne. Si tratta quindi di un primo studio che può essere immediatamente utilizzato dal Legislatore.

Lo schema dell'ATN è proposto nel paragrafo successivo.

## 1.2

### LA GRIGLIA DI FATTIBILITÀ ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V

Nel corso di questi anni è stata utilizzata, con gli opportuni adattamenti, la "Griglia di controllo per l'analisi di fattibilità delle leggi" elaborata nel '96 da un gruppo di lavoro istituito presso la "Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province Autonome". La *check-list* si è rivelata il filo conduttore degli studi, dimostrando la propria utilità anche nel

dare omogeneità al lavoro. La *check-list* originaria elaborata nel 1996 è stata adeguata in ragione dell'evoluzione normativa (principalmente la riforma del titolo V) e dell'esperienza maturata nel corso dell'attività svolta dal Servizio Legislativo e Qualità della legislazione.

Di seguito si propone il contenuto della Griglia di fattibilità alla luce di queste evoluzioni. La prima parte, come anticipato, viene utilizzata per l'Analisi Tecnico Normativa.

## GRIGLIA PER L'ANALISI TECNICO NORMATIVA DEI PROGETTI DI LEGGE (ATN)

### A. ANALISI PRELIMINARE DELLA PROPOSTA DI LEGGE

#### A I - INDIVIDUAZIONE DELLA MATERIA DEL PROGETTO DI LEGGE

1. Qual è la materia del p.d.l. ?
2. Si tratta di materia rientrante nella competenza primaria della regione?  
*N.B. : con riferimento all'art. 117, commi 4, 8, art. 123, art. 133, secondo comma della Costituzione*
3. Si tratta di materia rientrante nella competenza concorrente?  
*N.B.: con riferimento al terzo, quinto e ultimo comma dell'art. 117, secondo e sesto comma dell'art. 119, primo comma dell'art. 122 della Costituzione*
4. Si tratta di materia delegata?  
*N.B. con riferimento al sesto comma dell'art. 117 della Costituzione*
5. Si tratta di materia rientrante nella potestà legislativa attribuita in forza dell'art. 116, terzo comma della Costituzione (con riferimento alle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia")

#### A II - INDIVIDUAZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO

1. Vi è una legge statale che determina i principi fondamentali della materia oggetto del progetto?
2. Il P.d.L. nasce dall'opportunità di armonizzare il preesistente quadro normativo ai principi generali desumibili da recenti interventi legislativi?
3. Qual è il quadro normativo comunitario? Vi è una normativa comunitaria alla quale la Regione deve uniformarsi?
4. La materia del P.d.L. è già disciplinata da leggi regionali?
5. Vi sono progetti di legge in materia all'esame del Parlamento o di altre Assemblee regionali ?

#### A III - VERIFICA DI LEGITTIMITÀ - GIURISPRUDENZA E DOTTRINA

1. Vi sono state sentenze, in particolare pronunce della Corte Costituzionale, in materia?
2. Bibliografia: studi monografici, articoli e note in materia
3. Il p.d.l. appare conforme ai principi costituzionali?

I punti che seguono riguardano invece l'analisi di fattibilità in senso stretto.

## GRIGLIA PER L'ANALISI DI FATTIBILITÀ DEI PROGETTI DI LEGGE

### A. ANALISI PRELIMINARE DELLA PROPOSTA DI LEGGE

#### A IV - ESAME DEL CONTESTO SOCIO-RELAZIONALE

1. Quali interessi tra quelli emergenti nella collettività intende soddisfare il pdl ?
2. Il pdl nasce dalla necessità di fornire un quadro normativo certo al fine di disciplinare nuovi interessi socio-economici?
3. Il pdl risponde ad emergenze e/o gravi situazioni di disagio determinatesi sul territorio ?

---

## B. ANALISI DEL TESTO

---

### B I - STRUTTURA

1. La relazione di accompagnamento è chiara ed esauriente?
2. Nel Titolo del testo sono espressi gli obiettivi del p.d.l.?
3. Le singole parti sono omogenee e compiute?
4. Il testo contiene rinvii a norme future che incidono sul contenuto o a norme future per le quali non si suggeriscono neanche i principi di base?
5. L'applicazione del pdl è subordinata all'operatività di leggi preesistenti?
6. Il testo contiene rinvii ad atti amministrativi per la sua attuazione? Se sì, sono stati previsti meccanismi di garanzia contro eventuali inerzie?

---

### B II - OBIETTIVI

1. Il pdl contiene obiettivi diretti ed espliciti?
2. Gli obiettivi perseguiti dal pdl sono definiti chiaramente e senza ambiguità?
3. Gli obiettivi individuati nel pdl sono coerenti con gli obiettivi determinati dai programmi generali, dai piani di settore e/o da leggi?
4. In quale modo il pdl intende perseguire gli obiettivi?
5. Le figure giuridiche e/o i procedimenti e/o gli strumenti previsti per l'attuazione del p.d.l. sono idonei allo scopo?
6. Il perseguimento degli obiettivi previsti può produrre effetti collaterali anche in settori o ambiti diversi da quelli disciplinati dal p.d.l.?
7. Si può verificare una resistenza da parte dell'utenza all'applicazione della norma?

---

### B III - ANALISI DEI DESTINATARI

1. Quali sono i destinatari diretti o indiretti del pdl?
2. Sono identificati o identificabili chiaramente?
3. È possibile identificare in senso quantitativo i destinatari?
4. Sono identificate le zone territoriali di intervento?
5. Se il provvedimento è riferito ad una vasta utenza, esiste la previsione di forme di pubblicità?
6. I tempi eventualmente previsti per permettere ai destinatari di adeguarsi alla normativa, sono realisticamente rispettabili?

---

### B IV - ANALISI DELLA COPERTURA AMMINISTRATIVA

1. Per ciascuna procedura, o atto, o attività, o compito o funzione, sono stati individuati o sono individuabili i soggetti istituzionali e/o le strutture amministrative che devono attuare la normativa ?
2. I soggetti istituzionali e non e/o le strutture amministrative individuati sono idonei a svolgere le funzioni previste dalle norme? Hanno le necessarie risorse umane e finanziarie e i mezzi materiali per dare attuazione alla legge?
3. È prevista la creazione di nuovi soggetti e/o di nuove strutture amministrative? Se sì, la norma contiene la disciplina per la loro creazione?

---

### B V - ANALISI DELLE PROCEDURA

1. Nel testo in esame sono previste procedure? In caso positivo elencarle tutte descrivendole sinteticamente e prendendole quindi in esame individualmente.
  2. Sono espressamente previsti tutti i vari passaggi nei quali si articola la procedura?
  3. Sono esattamente calcolati o calcolabili i tempi dell'intero procedimento? E delle singole fasi?
  4. Sono stati previsti controlli o sanzioni nei confronti del soggetto responsabile della procedura?
  5. Contro eventuali inerzie dei soggetti coinvolti nella procedura sono stati previsti poteri sostitutivi o automatismi?
  6. In relazione alle finalità del PDL, i tempi procedurali sono congrui?
-

**B VI - ANALISI ECONOMICA**

1. Il progetto di legge è suscettibile di produrre effetti in ambito economico?
2. Quali sono gli aspetti in ambito economico sui quali il pdl può incidere, rispetto agli ambiti di impatto?
3. È possibile valutare gli effetti, anche in riferimento agli obiettivi determinati dagli atti di programmazione regionale e dai piani di settore, in termini di impatto sul territorio, sull'ambiente, sulla competitività, sul mercato del lavoro?
4. Sotto il profilo economico l'intervento si caratterizza come:
  - trasferimento di risorse,
  - investimenti finanziari;
  - investimenti diretti;
  - acquisto di beni e servizi?
5. Qual è la tipologia di intervento?
  - congiunturale
  - strutturale
6. Le informazioni a corredo del pdl sono sufficienti per sviluppare le sovraespresse valutazioni economiche? Possono essere eventualmente integrate?
7. Gli effetti economici prefigurati sono adeguati agli obiettivi?

**B VII - QUANTIFICAZIONE DELLA SPESA COSTO**

1. Nel pdl è stata determinata la totalità dei costi connessi alla sua attuazione?
2. Tale determinazione è precisata nell'articolato oppure nella relazione accompagnatoria?
3. La quantificazione del costo fa riferimento ad un calcolo di tipo macroeconomico?
4. Sono fissati con univocità, chiarezza e precisione eventuali requisiti soggettivi che devono essere posseduti dai beneficiari? È da considerarsi assente o molto remota la possibilità che i titolari di diritti possano essere molto più numerosi di quanti ci si attendono?
5. Il numero dei soggetti destinatari dell'intervento è determinato con metodologie adeguate?
6. Qualora l'entità dell'onere dipenda da specifici parametri propri dei soggetti, la parametrizzazione è corretta?
7. Qual è l'effetto dell'atto in termini di spesa e di costo?(a preventivo o a consuntivo)

**B VIII - ASPETTI CONTABILI**

1. L'atto costituisce impegno di spesa in senso contabile?
2. Su quali esercizi successivi l'atto produce effetti finanziari?
3. Reca delle previsioni afferenti il bilancio pluriennale?
4. Si rinvia alla successiva legge di bilancio?
5. Nel caso di Legge di spesa pluriennale, sono correttamente indicati sia gli esercizi interessati che l'entità complessiva della spesa?
6. Le UPB di bilancio cui afferisce la spesa sono classificate tra quelle di intervento per spesa corrente o d'investimento?
7. In quale programma (categoria) del bilancio si inserisce l'intervento?
8. Con riferimento agli ultimi due esercizi, qualora sia possibile individuare interventi affini od omogenei, la loro gestione ha dato luogo in misura rilevante alla formazione di residui passivi e/o di economie di spesa?
9. In termini percentuali, qual è il rapporto tra competenza e residui passivi e/o economie di spesa in quegli esercizi?

**B IX - INDIVIDUAZIONE DELLA NATURA, DELLA PROVENIENZA E DELLA DESTINAZIONE DELLE RISORSE**

1. Le risorse con cui far fronte all'intervento, sono determinate?
2. Si tratta di
  - risorse proprie
  - risorse statali
  - risorse comunitarie
  - risorse provenienti da forme di indebitamento
3. Nel caso che si abbia un concorso tra più tipi di risorse, qual è il rapporto tra loro in termini di composizione percentuale?
4. Gli obiettivi della legge sono coerenti e compatibili finanziariamente con la destinazione delle risorse?

### 1.2.1

#### LE “SUGGESTIONI” DAL MONDO ACCADEMICO

Sin dalla VI Legislatura le Regioni avviarono una riflessione comune sul tema della qualità sostanziale della legislazione (seminario organizzato dalla “Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome” su “Produzione legislativa e analisi di fattibilità delle leggi”, Genova giugno ’96, e nel 99 a Torino, nell’ambito del seminario “Formazione per le tecniche legislative”, la sessione dedicata alla “Ricerca e strumenti analitici nella progettazione e nella valutazione delle leggi”).

Anche sull’onda di quel dibattito e delle “suggerzioni” pervenute dal mondo accademico e dalle esperienze internazionali, in diverse realtà regionali sono iniziati progetti e sperimentazioni in materia di qualità della legislazione.

Per quanto riguarda il Consiglio regionale dell’Emilia-Romagna, l’avvio del “progetto fattibilità” ha coinvolto, nella sua fase sperimentale, esperti del Dipartimento di Organizzazione e sistema politico e del Dipartimento di Discipline Economico Aziendali dell’Università degli studi di Bologna. Tale esperienza dal 2000 si è ulteriormente arricchita con l’apporto della facoltà di Scienze statistiche dell’Università di Bologna e, nel giugno 2001 è stato sottoscritto il **Protocollo d’intesa tra il Consiglio regionale e l’Università degli studi di Bologna** con il quale si è concordato di stabilire un rapporto di consultazione reciproca e di interazione per la progettazione e la realizzazione di attività di studio, formazione, elaborazione, ricerca e sperimentazione di tecniche e di metodologie inerenti il governo della legislazione e il controllo sull’attuazione delle politiche pubbliche. L’obiettivo era (ed è tutt’ora) quello di “contaminare” la cultura storicamente orientata all’analisi degli aspetti giuridici del Servizio legislativo e qualità della legislazione con le *skills* proprie dell’economia, della scienza dell’organizzazione e della statistica.

La VII Legislatura ha fornito numerose occasioni per favorire un ulteriore sviluppo degli strumenti per il miglioramento della qualità della legislazione. Le riforme costituzionali avviate prima con la legge costituzionale 1/99 e poi con la modifica del titolo V, parte seconda, della Costituzione, la nuova sta-

gione statutaria, hanno aperto, di fatto, occasioni di cambiamento e spazi enormi per le Regioni.

Questo processo ha investito sia il ruolo degli esecutivi sia il ruolo delle Assemblee legislative: è innegabile che a fronte dell’esercizio di funzioni di governo (sempre maggiori sia in termini qualitativi che quantitativi) finalizzate al perseguimento dell’efficienza e dell’efficacia delle azioni intraprese, è apparso indispensabile supportare le funzioni dei Consigli regionali con strumenti che operino in direzione:

- del **controllo della qualità della legislazione**, inteso come razionalizzazione della produzione normativa, accurata redazione dei testi, valutazione della loro attuabilità e verifica della loro attuazione;
- della **valutazione degli effetti** prodotti dalle diverse politiche e interventi pubblici, attraverso lo sviluppo della capacità di “osservazione” dei processi di implementazione delle norme e delle azioni amministrative, e di “misurazione” dei cambiamenti intercorsi.

### 1.3

#### IL PROGETTO **CAPIRE** E LE “CLAUSOLE VALUTATIVE”

Dopo diversi incontri preparatori e riunioni congiunte tra componenti gli Uffici di presidenza e i Presidenti delle Commissioni per la revisione dello Statuto dei Consigli regionali della Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana e l’**A.S.V.A.P.P.** (Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l’Analisi delle Politiche Pubbliche), il Consiglio regionale dell’Emilia-Romagna ha aderito ad un progetto comune che si proponeva di rilanciare e dare maggiore efficacia alla funzione di controllo propria dei Consigli. È stata in tal senso sottoscritta a Milano il 4 marzo 2002, tra i quattro Consigli regionali, una Convenzione avente ad oggetto il progetto **CAPIRe** (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali, si veda anche il sito di riferimento [www.capire.org](http://www.capire.org)). Un laboratorio di ricerca che ha coinvolto il Servizio legislativo e qualità della legislazione. Il coinvolgimento dell’A.S.V.A.P.P. è motivato dalla convinzione che la valutazione delle politiche pubbliche possa rappresentare un utile insieme di strumenti

per dare ai Consigli l'opportunità di possedere una maggiore conoscenza, e quindi un più efficace controllo, dell'attuazione delle politiche regionali.

Per lo svolgimento del progetto sono stati costituiti:

- ▶ un **Comitato di indirizzo** composto da due consiglieri per ogni Consiglio regionale designati da ciascun Ufficio di presidenza, con funzioni di indirizzo per le attività del progetto e di riferimento politico istituzionale;
- ▶ un **Comitato tecnico** formato da dirigenti di ogni Consiglio regionale e da un rappresentante dell'Associazione per lo sviluppo della valutazione e l'analisi delle politiche pubbliche (A.S.V.A.P.P.) che funziona da organismo di coordinamento e verifica delle attività programmate;
- ▶ una **struttura operativa di ricerca**, composta dal Direttore referente per il progetto e da uno staff di ricerca che opera in costante e reciproca collaborazione con le strutture interne dei quattro Consigli regionali.

La riflessione avviata con il progetto CAPIRe ha consentito di approfondire cosa si intenda con il termine "controllo" e come potrebbe essere esercitata tale funzione dai Consigli regionali.

Si è potuto in tal modo verificare come, soprattutto negli ultimi anni, i riferimenti ad attività di controllo, in testi di legge e documenti amministrativi, siano aumentati in modo esponenziale e come il termine stesso di "controllo" assuma, nelle varie accezioni usate, significati molto diversi in contesti altrettanto differenti. Nell'interpretazione data da progetto CAPIRe "le motivazioni di un'azione di controllo da parte di un'Assemblea legislativa" si esplicitano sinteticamente in:

- "il diritto/dovere di **chiedere conto**, non solo alla Giunta, ma a tutti i soggetti incaricati di implementare una certa legge regionale, del suo stato d'attuazione e dei risultati raggiunti;
- il diritto/dovere di **valutare** quali effetti sono prodotti dalle politiche regionali cui le leggi danno impulso" <sup>(1)</sup>.

In tal senso il "controllare" assume un duplice significato:

- "verificare l'esecuzione delle disposizioni contenute nelle leggi e quindi capire quali ne siano state le concrete modalità d'attuazione ed individuare i motivi di eventuali inadempienze o inefficienze";
- "apprendere se specifiche *ricette di policy*, contenute nelle leggi e quindi approvate dalla stessa Assemblea legislativa, si sono rivelate efficaci nell'affrontare determinati problemi".

Da qui le cinque tesi di CAPIRe che si riportano sinteticamente <sup>(2)</sup>:

1. Il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione dell'efficacia delle politiche rappresentano una necessaria estensione della funzione legislativa.
2. Gli "attuali" strumenti di controllo rispondono ad una logica diversa: sono fondamentalmente forme di sindacato ispettivo.
3. Per "controllare e valutare" non basta avere accesso a tutti i "dati". Occorre piuttosto selezionare le informazioni per decifrare la complessità.
4. Le informazioni per il controllo devono essere prodotte mediante meccanismi istituzionali che ne garantiscano la credibilità.
5. L'iniziativa di controllo e valutazione dovrebbe restare al Consiglio e non essere delegata ad altri soggetti.

Le "**clausole valutative**" sono uno strumento fondamentale per innescare processi di controllo e valutazione. Con il termine "clausole valutative" si intendono specifici articoli di legge, chiari e dettagliati, contenenti le necessarie specificazioni sulle caratteristiche e i contenuti che l'attività valutativa sulla stessa legge dovrà avere. In tal senso si predeterminano i contenuti "minimi" della clausola:

- obiettivi dell'attività di controllo e valutazione;
- indicazioni di carattere metodologico;
- stanziamento delle risorse finanziarie necessarie all'attività di controllo e valutazione;
- tempi e fasi della valutazione con indicazione delle scadenze per la consegna dei rapporti;
- modalità di scelta dei soggetti incaricati di effettuare le indagini;

1) Da Note per CAPIRe n.1- Cinque tesi per una "nuova" funzione di controllo delle Assemblee regionali.

2) Per un approfondimento sul tema si rinvia al documento citato in nota 1 e ad altri documenti e studi rinvenibili nel sito [www.capire.org](http://www.capire.org).

- destinatario ultimo dei risultati dell'attività di valutazione e la previsione di forme per dare pubblicità alla relazione ed ai documenti che la accompagnano.

Si tratta ovviamente di uno strumento diverso da quello in parte utilizzato nella legislazione degli anni '80-'90 laddove si prevedevano periodiche "Relazioni al Consiglio sullo stato di attuazione della legge".

L'esigenza di andare oltre rispetto le relazioni fino a quel momento realizzate era emerso sin dagli inizi dell'esperienza fattibilità, facendo sentire come necessario l'istituzione di un processo di *feed-back* tale per cui, sulla base degli studi di fattibilità, fosse possibile individuare quegli aspetti da monitorare in fase di concreta applicazione delle leggi, così da rendere disponibili per il legislatore le informazioni utili per procedere ad interventi di "manutenzione e correzione legislativa" consapevoli e tempestivi.

Questi temi sono stati portati all'attenzione dei Consiglieri regionali dell'Emilia-Romagna e sono entrati nell'agenda dei lavori della Commissione consiliare Revisione dello Statuto. I principi sono stati recepiti negli articoli 28 e 53 del testo di Statuto della Regione (LR 31 marzo 2005, n. 13; per il testo completo si rinvia alla banca dati del Consiglio regionale "demetra" accessibile dal sito <http://consiglio.regione.emilia-romagna.it/consiglio.htm>).

#### **Art. 28**

##### ***Poteri e funzioni dell'Assemblea legislativa***

...

***3. L'Assemblea esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati. ...***

#### **Art. 53**

##### ***Impatto delle leggi e redazione dei testi***

***1. Le leggi e il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi. Prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite.***

***2. Clausole valutative eventualmente inserite nei testi di legge dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori.***

***3. Il Regolamento definisce le procedure, le modalità e gli strumenti di cui al comma 1 e il coinvolgimento delle Commissioni assembleari e della Commissione per le Pari Opportunità fra donne e uomini di cui all'art. 41.***

## **1.4**

### **L'EVOLUZIONE DELL'ANALISI DI FATTIBILITÀ: DA STRUMENTO AUTONOMO A PREMessa PER IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE**

Il legame tra fattibilità e clausole valutative si è rivelato particolarmente forte, tanto che la stessa individuazione dei progetti di legge da sottoporre ad analisi di fattibilità viene spesso affiancata dalla previsione di una possibile clausola valutativa. Questo dato è prevedibile che risulti ancora più significativo in futuro infatti, nel corso degli ultimi anni, nell'ambito della collaborazione con lo staff di Progetto CAPIRe si è intrapresa una sperimentazione su alcuni progetti di legge di particolare interesse, utilizzando le clausole valutative quali strumenti per mettere il Consiglio regionale nelle migliori condizioni per esercitare la propria funzione di controllo.

Si tratta di una logica prosecuzione e integrazione dei lavori prodotti con gli studi di fattibilità, prevedendo un'analisi di ciò che avviene in seguito all'applicazione della legge: l'approvazione della clausola e il suo inserimento nel testo normativo rappresenta il primo passo di un percorso che si concretizzerà nel corso degli anni successivi e che richiederà, quindi, un adeguato monitoraggio.

La scelta dei progetti di legge sulla base delle caratteristiche e delle tematiche trattate, unitamente alla possibilità di effettuare un successivo monitoraggio, permette la creazione del circolo virtuoso di miglioramento del processo di formazione della Legge costituito dall'analisi progettuale (fattibilità) e dal *feed-back* informativo prodotto dalla clausola: un vero e proprio valore aggiunto dell'attività svolta.

Va comunque precisato che non tutti i progetti di legge sono adatti ad essere sottoposti ad analisi di fattibilità, nonché al successivo monitoraggio:

- si privilegia la scelta di politiche complesse, che dovranno dar vita o presuppongono azioni ed eventi non facili da attuare e da gestire;
- altro elemento di complessità si ha quando nel processo di attuazione sono coinvolti a vario titolo più istituzioni e soggetti;
- e, ancora, quando “si intende testare la capacità di una certa ricetta di *policy* di produrre gli effetti desiderati e perciò l’Assemblea ha il diritto/dovere di accertarne a posteriori la reale utilità”<sup>3)</sup>.

La sinergia tra studi di fattibilità e clausole valutative tiene conto dell’evoluzione degli strumenti stessi, dell’esperienza maturata nella loro elaborazione e nella maggiore consapevolezza del loro utilizzo. Si può dire che esiste una vera e propria simbiosi tra analisi di fattibilità e clausole valutative, per due motivi principali:

1. gli studi di fattibilità rappresentano una premessa per la valutazione e il successivo monitoraggio: attraverso gli studi di fattibilità proposti sugli stessi argomenti è possibile favorire la comprensione del fenomeno e di conseguenza individuare aspetti importanti per la formulazione delle domande da inserire nella clausola;
2. allo stesso modo, la formulazione e lo sviluppo delle clausole valutative hanno portato dei cambiamenti anche nell’ambito della fattibilità, trasferendo a questa fase considerazioni emerse nella stesura delle clausole, grazie anche alla collaborazione con Progetto CAPIRe.

Nella redazione degli studi di fattibilità più recenti è stato dedicato uno spazio maggiore alla raccolta dei dati e delle informazioni necessarie per comprendere il contesto sociale ed economico nel quale s’inserisce la *policy*; in questo modo si è contribuito a far emergere le peculiarità del progetto di legge indispensabili per definire la successiva attività di monitoraggio e quindi la stesura delle clausole valutative.

Tali prerogative, nello specifico, sono emerse

nell’ambito degli studi realizzati su due leggi particolarmente importanti che contengono clausole innovative:

- la LR 05/2004 relativa all’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati
- e alla LR 11/2004 concernente la Società dell’Informazione.

Per quanto riguarda la LR 5/2004, si tratta di un progetto complesso per il suo carattere trasversale, che coinvolge molteplici aspetti della vita sociale e si presta a diverse riflessioni. Per le sue caratteristiche e per l’importanza dell’argomento, questo progetto ha rappresentato un’importante momento di sperimentazione dove l’apporto di ricerca svolto nel corso dell’analisi di fattibilità si è riversato nell’attività di stesura della clausola, evidenziando quelle sinergie descritte in precedenza e rappresentando un’evoluzione nell’esperienza degli studi di fattibilità e delle clausole valutative.

Per quanto riguarda questa Legge, la prima relazione dal parte della Giunta è prevista per il primo semestre 2007: sarà allora possibile iniziare l’attività di monitoraggio destinata a generare quel flusso informativo essenziale per un’attenta valutazione di una politica così complessa.

Anche la Legge 11/2004 ha rappresentato un importante momento di studio: il Pdl intendeva infatti sostituire la precedente regolamentazione in materia (LR 30/88) per adeguarsi alla rapidità delle trasformazioni associate alle nuove tecnologie.

Anche in questo caso, visto l’interesse e la complessità degli argomenti trattati, attraverso lo studio di fattibilità si è cercato di collocare il progetto nel quadro economico e territoriale di riferimento, evidenziando così le linee d’intervento finalizzate alla diffusione dell’ICT (Tecnologie di informazione e comunicazione). Si è quindi facilitata l’individuazione degli interventi sui quali era possibile ottenere risposte documentate alle domande poste dalla clausola.

Gli aspetti qui accennati saranno poi ampliati e documentati nella relativa sezione della pubblicazione.

3) Da “Note per CAPIRe”, n.3, aprile 2003.



## 1.5

### IL FEED-BACK INFORMATIVO PRODOTTO DALLE CLAUSOLE VALUTATIVE

Come anticipato, nell'ambito della collaborazione con lo staff di Progetto CAPIRe si è intrapresa una sperimentazione su alcuni progetti di legge utilizzando le clausole valutative quali strumenti per mettere il Consiglio regionale nelle migliori condizioni d'esercizio della propria funzione di controllo. Il primo caso di *feed-back* si è realizzato con le relazioni previste nella clausola valutativa inserita nella LR 24/2001 in materia di edilizia residenziale pubblica.

Vi sono inoltre altre clausole valutative elaborate dal Servizio legislativo e qualità della legislazione con la collaborazione del Progetto CAPIRe inserite in leggi che investono tematiche di grande rilevanza:

- Legge a sostegno dell'aeroportualità;
- Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati;
- Sviluppo regionale della società dell'informazione.

Di seguito si propone una sintesi grafica che evidenzia le caratteristiche principali delle clausole valutative citate, riportandone gli aspetti principali e focalizzando l'attenzione sulle prossime scadenze. Nella parte successiva della pubblicazione verranno invece proposti i *report* che hanno accompagnato l'adozione delle clausole stesse.

La rappresentazione grafica della tempistica relativa alle relazioni previste nelle clausole valutative approvate è stata realizzata utilizzando il diagramma di Gantt, che permette di evidenziare in modo immediato le diverse attività visualizzandone la durata e la distribuzione nel corso del tempo.

Si tratta di una matrice dove in colonna viene riportato il tempo (scegliendo la ripartizione degli anni in semestri per maggiore chiarezza), mentre per riga sono indicate le singole attività inerenti la clausola. In questo modo è possi-

bile visualizzare l'inizio e la fine del progetto, unitamente allo stato di avanzamento dei lavori nel corso del tempo. Si è scelto il colore rosso per indicare il periodo di tempo sottoposto a monitoraggio, il verde rappresenta le relazioni elaborate dalla Giunta già consegnate, mentre l'arancio rappresenta le relazioni future.

È importante sottolineare l'impossibilità di ragionare in termini standardizzati poiché ogni Legge presenta caratteristiche che inevitabilmente influenzano l'elaborazione della clausola e il successivo monitoraggio: il periodo di entrata in vigore, la disponibilità dei dati e così via portano a formulazioni diverse del periodo da sottoporre a controllo per ogni atto normativo.

Nel diagramma si è tenuto conto dei tempi necessari per elaborare le relazioni, perciò si è individuato un *range* di circa tre mesi successivi il periodo di monitoraggio per la consegna delle relazioni. Nella valutazione dei tempi di consegna si deve inoltre tenere conto della particolarità che caratterizza le scadenze che vanno a cadere nel momento di passaggio tra la VII e la VIII legislatura, tenuto conto che il destinatario delle relazioni è proprio l'Assemblea legislativa.

DIAGRAMMA DI GANTT RELATIVO ALLE CLAUSOLE VALUTATIVE APPROVATE NEL CORSO DELLA VII LEGISLATURA

Diagrammazione di Gantt relativa alla clausola valutativa della LR 24/2001 - IACP

Relazione prevista	Data consegna	II sem. 2001	I sem. 2002	II sem. 2002	I sem. 2003	II sem. 2003	I sem. 2004	II sem. 2004	I sem. 2005	II sem. 2005	I sem. 2006	II sem. 2006	I sem. 2007	II sem. 2007	I sem. 2008	II sem. 2008	I sem. 2009	II sem. 2009
I relaz. Annuale	dic-02	■		■														
II relaz. Annuale	feb-04				■		■											
III relaz. Annuale	-						■		■									
IV relaz. Annuale	-								■		■							
Analisi di processo	-	■										■						
Analisi di impatto	-	■																

Diagrammazione di Gantt relativa alla clausola valutativa della LR 08/2002 - Aeroportualità

Relazione prevista	Data consegna	II sem. 2001	I sem. 2002	II sem. 2002	I sem. 2003	II sem. 2003	I sem. 2004	II sem. 2004	I sem. 2005	II sem. 2005	I sem. 2006	II sem. 2006	I sem. 2007	II sem. 2007	I sem. 2008	II sem. 2008	I sem. 2009	II sem. 2009
I relaz. Annuale	-			■			■											
II relaz. Annuale	-						■		■									
Analisi di attuazione	-			■						■								

Diagrammazione di Gantt relativa alla clausola valutativa della LR 02/2003 - Welfare

Relazione prevista	Data consegna	II sem. 2001	I sem. 2002	II sem. 2002	I sem. 2003	II sem. 2003	I sem. 2004	II sem. 2004	I sem. 2005	II sem. 2005	I sem. 2006	II sem. 2006	I sem. 2007	II sem. 2007	I sem. 2008	II sem. 2008	I sem. 2009	II sem. 2009
I relaz. Annuale	-					■				■								
II relaz. Annuale	-								■		■							
III relaz. Annuale	-										■		■					
IV relaz. Annuale	-												■		■			
Analisi di impatto	-			■										■				

Diagrammazione di Gantt relativa alla clausola valutativa della LR 5/2004 - Immigrazione

Relazione prevista	Data consegna	II sem. 2001	I sem. 2002	II sem. 2002	I sem. 2003	II sem. 2003	I sem. 2004	II sem. 2004	I sem. 2005	II sem. 2005	I sem. 2006	II sem. 2006	I sem. 2007	II sem. 2007	I sem. 2008	II sem. 2008	I sem. 2009	II sem. 2009
Relazione al Consiglio	-						■						■					

Diagrammazione di Gantt relativa alla clausola valutativa della LR 11/2004 - ICT

Relazione prevista	Data consegna	II sem. 2001	I sem. 2002	II sem. 2002	I sem. 2003	II sem. 2003	I sem. 2004	II sem. 2004	I sem. 2005	II sem. 2005	I sem. 2006	II sem. 2006	I sem. 2007	II sem. 2007	I sem. 2008	II sem. 2008	I sem. 2009	II sem. 2009
I relazione Biennale							■					■						
II relazione Biennale												■					■	

Nota: si è considerato un tempo di circa tre mesi successivi il periodo di riferimento del monitoraggio per l'elaborazione e la consegna delle relazioni

- Arco di tempo da sottoporre a monitoraggio
- Relazioni già consegnate
- Relazioni previste
- Relazioni in attesa di consegna

gli strumenti

In occasione delle relazioni presentate per la LR 24/2001, il gruppo di lavoro del Servizio legislativo e qualità della legislazione, che aveva collaborato nella stesura delle clausole valutative, ha accompagnato le relazioni prodotte dal Servizio di Giunta con un proprio *report* che evidenziava gli aspetti peculiari e suggeriva degli approfondimenti per le prossime scadenze. La redazione di queste note di accompagnamento redatte internamente al Consiglio si è rivelata importante perché:

- le clausole valutative sono uno strumento innovativo di “scambio di informazioni” tra Giunta e Consiglio, quindi il dialogo tra i servizi tecnici può contribuire al miglioramento dei contenuti.
- le relazioni vengono predisposte da un Servizio specializzato nella materia trattata (nel caso specifico della LR 24/2001 il “settore abilitativo”) ma sono destinate a lettori “non tecnici”. Il rischio è che assumano connotati estremamente complessi dove i dati più significativi non sono sufficientemente valorizzati perché coperti dal “rumore” generato da tanti altri dati meno utili. Il ruolo dei *report* di accompagnamento elaborati da “tecnici” del Consiglio (che non sono specialisti nel settore specifico ma devono essere specialisti del monitoraggio e della valutazione) consiste nel valorizzare tali dati, eventualmente integrandoli oppure chiedendo approfondimenti, per supportare l’attività di controllo del Consiglio.

Il processo virtuoso di miglioramento delle leggi innescato dal *feed-back* delle relazioni alle clausole valutative è strettamente legato alla corretta percezione dei dati in esse contenuti, cosicché siano effettivamente utilizzabili dai destinatari. Attivare internamente al Consiglio “quei saperi” necessari alla lettura dei dati derivanti dal monitoraggio della legge è una garanzia di efficacia e reale funzionamento delle clausole valutative. Diventa quindi importante ritagliare uno spazio temporale adeguato alla fase dedicata alla predisposizione dei *report* di accompagnamento delle relazioni della Giunta da parte delle strutture del Consiglio.

La programmazione delle prossime scadenze rappresenta un elemento essenziale: di qui l’attenzione data alla calendarizzazione delle relazioni previste che accompagna la raccolta delle clausole valutative.

Altro aspetto rilevante è l’adozione di criteri flessibili nell’individuazione della tempistica dettata dalle clausole valutative:

- prevedendo un arco di tempo più esteso per la prima relazione, così da tener conto di un primo periodo di adattamento implicito nell’adozione di nuove politiche;
- ponendo attenzione a “termini impliciti” previsti dai pdl stessi, come per esempio l’adozione di piani o programmi specifici;
- coordinando le scadenze con altre relazioni previste dai pdl che possono essere fonti di dati di interesse.

In particolare, dall’esperienza maturata relativamente alle relazioni inerenti la prima clausola valutativa (la già citata LR 24/2001) e l’elaborazione da parte del gruppo del Servizio legislativo e qualità della legislazione del *report* di accompagnamento, è possibile sottolineare alcuni aspetti peculiari.

Il *report* di accompagnamento rappresenta un modo per raccogliere le considerazioni emerse dalle relazioni di Giunta, esprimendo brevi riflessioni circa le modalità per massimizzarne l’impatto informativo. Trattandosi della prima esperienza per la Regione Emilia-Romagna di previsione di un’esplicita clausola valutativa, dalla lettura e analisi delle prime due relazioni in risposta all’art. 55 della LR 24/2001 sono emersi punti di forza e alcuni suggerimenti utili per migliorare le prossime relazioni.

Si è osservato come le relazioni prodotte dalla Giunta rispondano alle richieste formulate nel primo comma della clausola valutativa relativamente all’analisi di processo, con l’obiettivo di fornire lo stato dell’arte dell’applicazione della Legge: è stato quindi colto lo spirito della clausola valutativa e, anche considerando che si tratta di un istituto innovativo, i tempi sono stati rispettati.

Per quanto riguarda il “percorso di consegna” delle relazioni si potrebbero invece prefigurare dei miglioramenti. Qualora fosse istituzionalmente delineato si potrebbe creare un canale di comunicazione fra il Servizio dell’Esecutivo e il Servizio Legislativo e qualità della legislazione. Si potrebbe quindi delineare una forma continuativa di collaborazione attraverso uno scambio preventivo di informazioni volto a migliorare il contenuto informativo delle relazioni

stesse. Queste relazioni, infatti, rappresentano un'occasione per raccogliere in modo organico i dati generati dal sistema informativo della Regione Emilia-Romagna.

Attraverso l'elaborazione dei *report*, inoltre, sono emersi alcuni accorgimenti finalizzati a migliorare la forma di presentazione degli elaborati:

- è utile costruire le relazioni utilizzando una forma espositiva che ripercorra le domande proposte dalla clausola e in grado di toccare le aree d'interesse individuate nello studio di fattibilità, favorendo in questo modo la fruibilità da parte dei destinatari;
- proporre grafici e tabelle per descrivere in modo sintetico gli aspetti più complessi, in grado di far comprendere il fenomeno trattato anche da parte di un lettore non tecnico della materia;
- è importante chiarire il significato di termini non comuni o esteri direttamente nel testo o in una nota a piè di pagina.

Questi aspetti permettono di perfezionare l'apporto informativo delle prossime relazioni, consentendo l'organizzazione di una serie di dati in grado di monitorare il processo di attuazione e, successivamente, analizzare l'impatto della *policy*: infatti queste due relazioni annuali rappresentano un primo momento di confronto su aspetti che saranno in seguito affrontati nell'analisi d'impatto.

Il *report* di accompagnamento alla seconda relazione della Giunta ha ripreso i temi più importanti trattati nello studio di fattibilità ed è stato arricchito in seguito alle considerazioni prodotte dalla prima relazione, arricchendo così il *feed-back* informativo e fornendo spunti di riflessione per le prossime elaborazioni.

Questa clausola ha quindi segnato una tappa importante, anche se il testo della clausola in Legge è diverso da quello proposto in origine, caratterizzato da contorni più sfumati in seguito ai contributi di Progetto CAPIRe e all'evoluzione della tecnica di scrittura. Grazie all'esperienza che maturerà nel corso del tempo, attraverso le relazioni di Giunta e l'elaborazione dei successivi *report* da parte del Servizio legislativo e qualità della legislazione, si prevede la creazione di un iter di monitoraggio finalizzato a comprendere se ed in che misura gli obiettivi individuati dalla Legge siano stati raggiunti.

## CAPITOLO 2

# ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)



## 2.1

### LA SPERIMENTAZIONE AIR

Nel corso del 2002 la Regione, con la collaborazione del Formez ([www.formez.it](http://www.formez.it)), ha avviato una sperimentazione dell'analisi di impatto della regolazione (AIR), prima con un corso di formazione, poi con l'applicazione ad un caso concreto della metodologia appresa.

La fase di sperimentazione è stata preceduta da un'attività formativa sull'AIR organizzata e gestita dal Formez durante il periodo gennaio-aprile del 2002 e rivolta a tutte le Regioni italiane. La Regione Emilia-Romagna, nell'ambito delle iniziative tese al miglioramento della qualità sostanziale della legislazione ha ritenuto opportuno partecipare a tale formazione individuando a tal fine collaboratori delle strutture organizzative di Giunta e Consiglio.

L'AIR è uno strumento per valutare gli effetti della regolazione e per selezionare le opzioni regolative in funzione del rapporto tra costi e benefici per i destinatari, diretti e indiretti. Nel corso della sperimentazione sono quindi emerse numerose sinergie tra l'AIR e l'Analisi di fattibilità dei progetti di legge, rientrando nell'ambito delle iniziative volte a fornire al legislatore un'informazione di ritorno scientificamente organizzata per valutare l'opportunità e le modalità del proprio intervento.

La scelta del tema sul quale condurre la sperimentazione AIR è maturata successivamente la fase di formazione, restringendo la scelta dell'area di intervento a quelle tematiche che si prestassero a utilizzare pienamente gli strumenti propri dell'analisi AIR. L'opzione è infatti caduta su una ipotesi di regolamentazione inerente le problematiche relative all'adozione di nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Come risulta dallo studio che di seguito viene proposto è stato infatti possibile sperimentare numerosi degli strumenti previsti dall'AIR, come il *focus-group* e l'analisi costi benefici.

Il gruppo di sperimentazione era costituito da undici componenti, fra personale di Consiglio (Direzione generale del Consiglio-Servizio legislativo e qualità della legislazione) e di Giunta (Direzione generale Sanità e politiche sociali, Direzione generale Programmazione).

La sperimentazione condotta ha impegnato il gruppo di lavoro secondo un percorso "tipo" di svolgimento di AIR. Tale percorso ha trovato riscontro anche nel documento finale che è basato su una griglia espositiva standard che focalizza gli aspetti analizzati (ancora una volta sono evidenti i punti di contatto con l'esperienza maturata negli studi di fattibilità).

Il primo passo è stato una ricognizione delle esigenze cui l'intervento avrebbe dovuto far fronte e dei suoi obiettivi. Si è proceduto quindi ad una ricostruzione del quadro di insieme, sia per quanto riguarda gli aspetti giuridici che per gli aspetti più strettamente tecnici. Di qui l'importanza di un gruppo di lavoro eterogeneo che ha coinvolto figure professionali direttamente interessate al settore coinvolto (personale del Servizio Sanità Pubblica della Giunta).

Il momento successivo è stato la formulazione delle opzioni rilevanti e attuabili. Si è trattato di ipotizzare le diverse forme di intervento perseguibili che, successivamente, sono state messe a confronto sulla base di un'analisi costi benefici. Si è quindi partiti dalla formulazione della cosiddetta "Opzione 0" ossia l'assenza di intervento da parte del legislatore (in pratica una verifica dell'esistente), che ha rappresentato il termine di confronto rispetto alle altre opzioni sottoposte all'analisi. Tra le opzioni individuate sono state poi distinte le opzioni rilevanti da quelle attuabili:

- le **opzioni rilevanti**, sono quelle ipotizzate quantomeno in astratto. Tali ipotesi sono state sottoposte ad una prima analisi che ne ha evidenziato i presupposti organizzativi e finanziari, nonché le criticità. Sulla base di questa prima analisi sono state infatti scartate le opzioni che presentavano criticità insuperabili, ossia vincoli che alla prova dei fatti le rendevano assolutamente non percorribili. Le rimanenti sono quindi le opzioni attuabili;
- le **opzioni attuabili** sono state sottoposte all'analisi costi-benefici e confrontate con l'opzione 0.

Per condurre queste analisi è fondamentale la ricognizione delle fonti al fine di raccogliere i dati necessari. Oltre alle usuali fonti (basamento interno, ISTAT, banche dati, ecc.) si è

fatto ricorso allo strumento del “*focus group*”, che consiste in una tecnica di rilevazione per la ricerca sociale basata sulla discussione tra un piccolo gruppo di persone (scelti fra i soggetti destinatari diretti e indiretti del provvedimento), alla presenza di un “moderatore”, focalizzata sull’argomento analizzato. Il *focus group* ha consentito di effettuare una ricognizione non mediata delle esigenze percepite dai destinatari diretti ed indiretti dell’intervento, nonché del grado di accettabilità delle diverse opzioni previste e dei relativi punti critici. Oltre al *focus group* il gruppo di lavoro ha effettuato consultazioni ad hoc per la ricerca di dati specifici.

Si è quindi passati all’individuazione degli effetti delle opzioni attuabili a favore o a carico dei destinatari, precedentemente classificati nei “confini soggettivi” dell’intervento. Ne è scaturita un’analisi costi-benefici, ossia una ricostruzione dei principali effetti economici dell’opzione 0 e delle opzioni alternative. In base alla valutazione di tali effetti è stato elaborato, per ogni opzione attuabile, un flusso di cassa con i costi ed i benefici monetizzabili. Infine, sono stati calcolati alcuni indicatori di convenienza economica ed è stata svolta una breve analisi di sensitività per confermare la significatività dei risultati scaturiti.

Sulla base della considerazione congiunta dei risultati dell’analisi economica (efficienza) e della capacità di ogni opzione di raggiungere gli obiettivi fissati (efficacia) si è quindi individuata l’opzione di regolamentazione preferibile. Tale valutazione non è stata quindi effettuata solo in termini di efficienza (sulla base della mera valutazione dei flussi di cassa stimati) bensì in termini di efficacia (prendendo anche in considerazione la capacità di raggiungere gli obiettivi fissati) tenendo conto anche del “valore sociale” dell’impatto della regolamentazione in funzione delle opzioni analizzate. Questo a ulteriore smentita di chi vede dell’analisi AIR uno strumento troppo appiattito sulle considerazioni meramente numeriche/quantitative.

La sperimentazione AIR condotta ha confermato alcune considerazioni emerse anche dall’esperienza fattibilità:

- la capacità di fornire al legislatore un quadro informativo arricchito; nel caso dell’AIR si deve segnalare, in particolare, l’esplicitazione dell’analisi costi-benefici;

- l’importanza della presenza, all’interno del gruppo di lavoro, di esperti della materia oggetto della regolazione. Ciò suggerisce un modello organizzativo per la gestione dell’AIR in cui sia previsto un team AIR multidisciplinare composto da un gruppo di persone che si occupi stabilmente dello svolgimento dell’AIR e che si avvalga di volta in volta dei tecnici e degli esperti del settore oggetto di analisi;
- non tutte le norme possono essere utilmente sottoposte ad AIR, per cui è necessario individuare opportuni criteri di selezione delle proposte d’intervento, così da riservare l’AIR alle norme più “significative”;
- si deve inoltre considerare che il supporto decisionale fornito dall’AIR è tanto maggiore quanto più le opzioni di intervento sono, in partenza, incerte; sono quindi da evitare situazioni in cui le scelte siano sostanzialmente vincolate a monte, rendendo inutile l’analisi svolta.

## 2.2

### PERCHÉ UNA SPERIMENTAZIONE COSÌ SPECIFICA

Con le “leggi Bassanini” è stata posta, forse per la prima volta in un atto legislativo, l’attenzione non solo verso la qualità formale ma anche sulla qualità sostanziale della normazione. Con la legge 59/97 si è previsto che il Governo presenti ogni anno al Parlamento un ddl per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi. Con la legge 50/99 recante “Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998”, si prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, siano fissati “a titolo sperimentale”, tempi e modalità per lo svolgimento dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) sull’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull’attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali.

Come accennato in precedenza, sin dalla VI Legislatura si sono sviluppate iniziative inerenti la qualità formale e sostanziale della legisla-



zione. Dal '98 in poi è partita una vasta opera di pulizia del sistema attraverso l'abrogazione di diverse leggi e l'approvazione di leggi organiche per diversi settori. Dal '97 è iniziata la sperimentazione per l'introduzione dell'analisi di fattibilità dei progetti di legge, che ha diversi punti in comune con l'AIR e l'ATN.

Il terreno fertile che ha favorito la sperimentazione AIR è stato coltivato grazie all'esperienza maturata in tema di fattibilità, vale quindi la pena sottolineare similitudini e differenze tra i due strumenti di analisi.

L'AIR e l'analisi di fattibilità presentano una finalità comune: quella di fornire uno strumento tecnico in grado di assistere il decisore nella elaborazione e nella determinazione della soluzione normativa più appropriata e idonea a risolvere determinate esigenze.

Diversi sono i tempi di utilizzo dei due strumenti: l'AIR, è un insieme di attività che intervengono in fase di progettazione dell'intervento normativo/regolativo. Tale analisi ci consente di prospettare diverse opzioni, compresa l'opzione zero (assenza di regolazione) e a valutare l'opzione preferibile. L'analisi di fattibilità, per come è stata fino ad ora sperimentata nella nostra Regione, si concentra invece su un progetto normativo già elaborato, in cui è già stata compiuta la scelta regolativa/normativa. I punti comuni delle due analisi attengono all'analisi dei destinatari, all'analisi della copertura amministrativa, all'analisi economica, alla quantificazione della spesa.

Questo induce a una considerazione: l'AIR è uno strumento che più si presta ad essere utilizzato dalla Giunta regionale in fase di predisposizione di provvedimenti regolativi (siano essi progetti di legge, regolamenti o altri atti), ma i cui risultati, soprattutto se inerenti provvedimenti che richiedono l'approvazione consiliare, ben si prestano ad essere letti e valutati dall'Assemblea legislativa.

La sperimentazione AIR e la stessa esperienza di analisi di fattibilità confermano come i provvedimenti che incidono in modo così diretto sulla vita dei cittadini, delle imprese, delle pubbliche amministrazioni, non possono essere pensati e materialmente redatti al chiuso di strutture composte di soli giuristi. Il lavoro del gruppo ha inequivocabilmente di-

mostrato come sia necessario "contaminare" la cultura storicamente orientata all'analisi degli aspetti giuridici con i saperi e le professionalità proprie dell'economia, della scienza dell'organizzazione e della statistica, oltre che naturalmente della competenza tecnica della materia oggetto del provvedimento regolativo. E questo naturalmente apre una prospettiva sul nuovo modo di intendere le strutture organizzative regionali: staff multidisciplinari di analisti, professionalmente "adeguati" che hanno il compito di analizzare problemi, condurre ricerche, intervistare testimoni, "trattare" le informazioni, produrre i risultati delle analisi.

Altro aspetto che non deve essere sottovalutato è che non tutti i provvedimenti regolativi possono essere sottoposti ad AIR così come non tutti gli atti normativi possono essere oggetto di analisi di fattibilità; è quindi necessario individuare opportuni criteri di selezione delle proposte di intervento da sottoporre ad analisi. Così come l'analisi di fattibilità deve essere riservata a quegli atti per cui si prevedano rilevanti ricadute economico e sociali, procedure complesse, considerevole impatto finanziario, difficoltà organizzative nell'attuazione. Non solo: AIR e analisi di fattibilità sono procedimenti costosi, in termini di risorse umane e di strumenti che essi richiedono ma, soprattutto in termini di risorsa tempo. I tempi a volte "compressi" dell'istruttoria legislativa mal si conciliano con una seria analisi.

Nel paragrafo successivo si propone una sintesi della scheda di rilevazione di Analisi di Impatto della Regolamentazione presentata il **25 giugno 2003** presso la Biblioteca del Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna inerente "**Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti**".

Per la consultazione del testo della LR 11/2003 "Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria" si rinvia alla banca dati Demetra <http://crerbd.regione.emilia-romagna.it/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

## 2.3

**LA SPERIMENTAZIONE AIR IN MATERIA DI MALATTIE TRASMISSIBILI ATTRAVERSO GLI ALIMENTI (LA SCHEDA)**

Si tratta di un documento che illustra la sperimentazione dell'analisi d'impatto della regolazione (AIR) realizzato dalla Regione Emilia-Romagna in collaborazione con il Formez. La fase di sperimentazione cui tale rapporto fa riferimento segue un'attività formativa sull'AIR organizzata e gestita dal Formez durante il periodo gennaio-aprile del 2002 e rivolta a tutte le Regioni italiane. Per la Regione Emilia-Ro-

magna hanno partecipato a tale formazione quattro persone, provenienti sia dalla Giunta che dal Consiglio. Per svolgere la sperimentazione AIR, volta ad applicare ad un caso concreto la metodologia appresa in aula, sono stati coinvolti anche gli esperti del settore scelto (Sanità pubblica) in modo da costituire un gruppo multidisciplinare.

La scheda di rilevazione costituisce il documento metodologico in cui sono riportate dettagliatamente tutte le fasi dell'AIR e che si è andata compilando nel tempo, di pari passo con la sperimentazione; si propone inoltre una parte dell'"Allegato Tecnico" sull'analisi costi-benefici.

## LA STRUTTURA DELLA SCHEDA AIR

### 1 ATTUALE QUADRO NORMATIVO

### 2 ESIGENZE SOCIALI, ECONOMICHE E GIURIDICHE PROSPETTATE DALLE AMMINISTRAZIONI E DAI DESTINATARI AI FINI DI UN INTERVENTO REGOLATIVO

- 2.1 Ragioni di opportunità dell'intervento
- 2.2 Consultazione

### 3 OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI DELL'AZIONE

### 4 AMBITO DELL'INTERVENTO

### 5 ELABORAZIONE DELLE OPZIONI

- 5.1 Opzione 0 - Lo status quo
- 5.2 Opzione 1 - Abolizione libretto
- 5.3 Opzione 2 - Formazione erogata da strutture regionali
- 5.4 Opzione 3 - Formazione erogata da enti accreditati
- 5.5 Opzione 4 - Formazione erogata nell'ambito del Dlgs 155
- 5.6 Opzione 5 - Formazione erogata dalle organizzazioni dei destinatari
- 5.7 Valutazione delle opzioni rilevanti

### 6 VALUTAZIONE DEI COSTI E DEI BENEFICI

- 6.1 Opzione 0 - Elencazione dei costi e dei benefici
- 6.2 Opzione 2 - Elencazione dei costi e dei benefici
- 6.3 Opzione 3 - Elencazione dei costi e dei benefici

### 7 RISULTATI DELL'ANALISI COSTI-BENEFICI

- 7.1 Risultati dell'analisi economica
- 7.2 Eventuale prosecuzione dell'AIR

### 8 STRUMENTO TECNICO-NORMATIVO EVENTUALMENTE PIÙ APPROPRIATO

### ALLEGATI

# 1 . ATTUALE QUADRO NORMATIVO

Le principali norme che regolano I) la prevenzione delle Malattie Trasmissibili attraverso gli Alimenti (MTA), nonché II) l'attività degli operatori del settore, sono le seguenti:

- ▶ I. 283/1962; disciplina la produzione e la vendita di sostanze alimentari e bevande. All'art. 14 introduce l'obbligo del libretto sanitario per tutto il "personale alimentarista" (chi manipola, produce e vende alimenti) al fine di controllare il personale che potrebbe essere portatore di microrganismi chiamati in causa in episodi di intossicazioni alimentari.
- ▶ DPR 327/1980, regolamento di attuazione della legge 283/62. Al titolo III stabilisce modalità e procedure per il rilascio del libretto di idoneità sanitaria.
- ▶ I. 689/1981; all'art. 21 prevede dei casi speciali di sanzioni amministrative accessorie da applicare per le violazioni dell'art.14 della L.283/62.
- ▶ Dlgs. 123/93; contiene norme sul controllo ufficiale dei prodotti alimentari e specifica, in particolare, l'oggetto delle ispezioni che comprende, fra l'altro, il controllo dell'igiene del personale.
- ▶ Dlgs. 155/1997; recepisce la normativa europea in tema di igiene dei prodotti alimentari (Dir CEE 93/43, Dir 96/3/CE e Racc. 96/290/CE) ed introduce il principio di prescrizione in base al quale le violazioni della normativa rilevate a seguito dei controlli non sono punite con una sanzione immediata: l'organo addetto al controllo concede almeno 120 giorni per sanare la violazione. Inoltre, il dlgs. 155/97 ha rivoluzionato la filosofia dell'intervento pubblico nel settore, introducendo il sistema di autocontrollo *Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP)*: la responsabilità passa al responsabile dell'impresa alimentare (inteso come colui che governa il processo produttivo) che deve individuare i pericoli all'interno del proprio processo produttivo e, di conseguenza, definire quali misure correttive/preventive realizzare per affrontare le eventuali criticità. Il sistema HACCP prevede le seguenti tappe <sup>(1)</sup>:

- identificazione dei pericoli e valutazione della loro gravità e dei rischi corrispondenti;
- determinazione del luogo o del processo (punto di controllo critico) ove sono necessarie delle misure per prevenire, eliminare o ridurre sensibilmente il o i pericoli precedentemente identificati;
- definizione di misure di controllo efficaci e specificazione degli standard che garantiscono un effettivo controllo;
- monitoraggio di ciascuno dei punti di controllo critici in modo da assicurarsi che gli standard siano rispettati;
- messa in atto immediata di misure correttive appropriate ogniqualvolta il monitoraggio mostri che gli standard di sicurezza e qualità del processo non sono rispettati in uno dei punti di controllo critici.

Il dlgs. 155/97 impone che il manuale di autocontrollo, elaborato secondo i criteri del sistema HACCP, sia prodotto e tenuto presso ogni azienda. I controlli sono effettuati, oltre che da organismi di controllo statali (NAS), e locali (polizia municipale), dai Dipartimenti di Sanità Pubblica delle ASL. La Regione ha individuato le priorità e i criteri per i controlli, affidando alle AUSL la elaborazione dei piani di lavoro conseguenti.

- ▶ Dlgs. 507/1999; introduce una ulteriore depenalizzazione nel settore alimentare, già avviata con la L.689/81 che aveva depenalizzato in toto il D.P.R. 327/80.
- ▶ I. 388/2000; stabilisce che a decorrere dal 1° gennaio 2001 le disposizioni di cui all'art. 14 della I. 283/1962 e agli artt. 37, 39, 40 e 41 del regolamento approvato con DPR 327/1980, non si applicano al personale saltuariamente impiegato dagli organizzatori di sagre, fiere e manifestazioni a carattere religioso, benefico o politico.
- ▶ Reg. CE 178/2002; introduce il "principio della rintracciabilità" di tutti i prodotti alimentari. Riflette il "principio di precauzione" e quello della "responsabilità del produttore".

1) *Quaderni di Sanità Pubblica, Controllo degli alimenti e salute, a cura dell'OMS, p. 25, Anno 14, dicembre 1991, CIS.*

## 2. ESIGENZE SOCIALI, ECONOMICHE E GIURIDICHE PROSPETTATE DALLE AMMINISTRAZIONI E DAI DESTINATARI AI FINI DI UN INTERVENTO REGOLATIVO

### 2.1 RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO

#### Esigenze sociali ed economiche

Motivi scientifici: il libretto sanitario non rappresenta uno strumento efficace per contrastare i rischi sanitari derivanti dalla contaminazione degli alimenti da parte del personale alimentarista. La sua inadeguatezza dipende essenzialmente da due elementi tra loro collegati:

- a) l'incidenza della salmonella da tifo si è fortemente ridotta negli ultimi decenni. Oggi esistono forme di salmonella diverse e molto più diffuse che possono essere trasmesse con una certa facilità; ciò implica che gli esami previsti annualmente per il rilascio del libretto, essendo riferiti alla situazione patologica di un soggetto in un preciso istante nel tempo, non assicurano affatto che tali patologie non insorgano in un momento anche immediatamente successivo a tale rilascio. In merito, già nel 1989 il rapporto dell'OMS sul controllo degli alimenti e salute sottolineava l'importanza della formazione quale strumento di prevenzione (ALLEGATO 1: Rapporto OMS "Controllo degli Alimenti e Salute").
- b) Attualmente, il libretto sanitario viene rilasciato a seguito di una visita medica abbastanza breve, senza l'obbligo di svolgere particolari analisi cliniche, avendo la Regione Emilia Romagna, nel corso degli ultimi anni, eliminato tale obbligo proprio a motivo dell'irrelevanza ai fini medico-preventivi degli esami clinici in passato previsti. In concreto, gli operatori sanitari dopo una breve anamnesi controllano l'assenza di patologie evidenti, con particolare riguardo alle mani dell'alimentarista e spesso rilasciano materiale illustrativo a fini educativi sull'igiene personale e comportamentale.

Oltre a ciò, il tema dei rischi alla salute trasmessi tramite gli alimenti è particolarmente sentito dall'opinione pubblica, generando casi di "allarme sociale". Ciò suggerisce l'opportunità di intervenire per la riduzione di tali rischi anche aumen-

tando il grado di sicurezza percepita dal cittadino, incrementando il livello di fiducia nell'attività regolativa della pubblica amministrazione.

#### Esigenze giuridiche

Seppure non esista alcuna norma che imponga una modifica della regolazione del settore, l'intervento riflette la filosofia di fondo degli interventi comunitari e nazionali degli ultimi anni, in base ai quali si è passati da un tipo di regolazione basata sui controlli esterni, di fatto poco efficaci, a un sistema di autocontrollo (HACCP) e responsabilizzazione degli operatori.

Si segnala inoltre come l'intervenuta modifica costituzionale consenta alla Regione Emilia-Romagna di intervenire nell'esercizio della competenza legislativa concorrente prevista dall'art. 117, terzo comma della Costituzione.

#### Rischi che l'intervento mira a evitare o ridurre

L'intervento regolativo allo studio mira a ridurre i rischi che derivano da contaminazioni alimentari legate a possibili errori nella preparazione e conservazione dell'alimento da parte del personale alimentarista. Ai fini della valutazione dei rischi che l'intervento tende a ridurre, va considerato che <sup>(2)</sup>:

- ▶ gli alimentaristi possono, allorché colonizzati o infettati da germi patogeni, contaminare gli alimenti e così trasmettere malattie di origine alimentare;
- ▶ il rischio di trasmissione di malattie varia in questi casi a seconda del punto della catena alimentare dove gli interessati lavorano. È massimo nel caso in cui i lavoratori siano impiegati in attività che li portano a manipolare alimenti destinati ad essere consumati crudi o senza ulteriore cottura o altra forma di trattamento.

L'ALLEGATO 2 contiene un'analisi del rischio connesso alle MTA nella Regione Emilia Romagna.

### 2.2 CONSULTAZIONE

L'attività di consultazione nei termini AIR in

2) *Quaderni di Sanità Pubblica, Controllo degli alimenti e salute, op. cit., p. 31.*

merito al provvedimento in esame si contraddistingue come segue:

- ▶ Obiettivi della consultazione: precisare l'obiettivo dell'intervento e l'ambito, rilevare le esigenze e raccogliere opinioni relativamente ad alcune prime ipotesi di azione da parte dell'amministrazione proponente (ALLEGATO 5: Documento di consultazione).
- ▶ Tecniche di consultazione adottate: n. 1 *focus group* con i principali soggetti destinatari diretti e indiretti (ALLEGATO 4: lettera di convocazione).
- ▶ Partecipanti, durata, oggetto e risultati del focus group (ALLEGATO 6: Scheda di sintesi trascrizione *focus group*).

### 3. OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI DELL'AZIONE

Il risultato della regolazione è la modifica permanente del comportamento dei destinatari così come individuati nella sezione successiva. Tale risultato permette di conseguire gli obiettivi così come definiti di seguito).

OBIETTIVO GENERALE	INDICATORE QUANTITATIVO
Ridurre il rischio di malattie trasmesse all'uomo tramite gli alimenti.	Incidenza degli episodi di malattia trasmissibile tramite gli alimenti nella ristorazione pubblica e collettiva derivanti da una non corretta igiene degli operatori alimentaristi o da comportamenti scorretti. Il risultato atteso è di una riduzione del 20%
OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORE QUANTITATIVO
Aumentare il grado di consapevolezza degli operatori alimentaristi circa il proprio stato di salute ed i collegati pericoli di trasmissione di malattia attraverso gli alimenti, con l'obiettivo di rafforzare comportamenti igienicamente corretti.	Livello di formazione del personale alimentarista, misurato in base alla quota di personale che ha seguito specifici corsi di formazione rispetto alle persone che dovrebbero soddisfare l'obbligo formativo (denominatore stimato in base al numero dei libretti rilasciati attualmente)

## 4. AMBITO DELL'INTERVENTO

### CONFINI OGGETTIVI

ATTIVITÀ INTERESSATE DALL'INTERVENTO	Produzione, manipolazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, vendita e somministrazione di prodotti alimentari
AMBITO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO	Territorio regionale
SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA COINVOLTI	Settori della produzione e trasformazione di prodotti alimentari, del trasporto e della commercializzazione degli stessi

### CONFINI SOGGETTIVI

DESTINATI DIRETTI	<b>Personale alimentarista</b> , definito come il personale addetto alla produzione, preparazione, manipolazione e vendita di sostanze alimentari - ivi compresi il conduttore dell'esercizio e i suoi familiari che prestino attività, anche a titolo gratuito, nell'esercizio stesso - destinato anche temporaneamente a venire in contatto diretto o indiretto con le sostanze alimentari;  il <b>responsabile dell'industria alimentare</b> , definito come il titolare - o il responsabile specificamente delegato - dell'attività di preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione, vendita, somministrazione di prodotti alimentari.
SOGGETTI COINVOLTI	Enti di formazione accreditati Imprese settore alimentare (organizzazione corsi interni); Personale alimentarista (attivo ovvero in attesa di occupazione).
AMMINISTRAZIONI DESTINATARIE DIRETTE	Regione Emilia Romagna - Servizio sanità pubblica; Servizio Veterinario e Igiene degli Alimenti
AMMINISTRAZIONI DESTINATARIE INDIRETTE	AUSL - Dipartimenti di Sanità Pubblica

## ELABORAZIONE DELLE OPZIONI E VALUTAZIONE DELLE OPZIONI RILEVANTI

*Si tratta di una delle fasi essenziali dell'AIR, dove vengono ipotizzate le opzioni possibili e, sulla base delle caratteristiche delle stesse, selezionate le opzioni rilevanti sulle quali condurre l'analisi costi-benefici.*

### 5. ELABORAZIONE DELLE OPZIONI

#### 5.1

#### OPZIONE 0 - LO STATUS QUO

##### Caratteristiche dell'opzione

L'opzione 0 consiste nel lasciare inalterata l'attuale normativa. In particolare, resta in vigore l'art. 14 della l. 283/62, in base al quale, nel testo risultante dalle modifiche apportate con leggi successive, "il personale addetto alla preparazione, produzione, manipolazione e vendita di sostanze alimentari deve essere munito di apposito libretto di idoneità sanitaria rilasciato dall'ufficiale sanitario. Esso è tenuto a sottoporsi a periodiche visite mediche di controllo e ad eventuali speciali misure profilattiche nei modi e termini stabiliti ad esclusione della vaccinazione antitifico-paratifico. È vietato assumere o mantenere in servizio per la produzione, preparazione, manipolazione e vendita di sostanze alimentari personale non munito del libretto di idoneità sanitaria. I contravventori alla disposizione di cui al primo comma del presente articolo sono puniti con la sanzione amministrativa fino a Lire 60.000 (euro 30,99), ed i contravventori alle disposizioni di cui al secondo comma con la sanzione amministrativa fino al Lire 150.000 (euro 77,47). Quest'ultima sanzione si applica altresì a carico di chi, pur a conoscenza di essere affetto da manifestazioni di malattia infettiva diffusiva, continui ad attendere alla preparazione, produzione, manipolazione o vendita di sostanze alimentari".

Restano anche in vigore, tra le altre, le norme di cui al dlgs. 155/1997 in base alle quali "Ogni persona che lavora in locali per il trattamento di prodotti alimentari deve mantenere uno standard elevato di pulizia personale ed

indosserà indumenti adeguati, puliti e, se del caso, protettivi. Nessuna persona riconosciuta o sospetta di essere affetta da malattia o portatrice di malattia trasmissibile attraverso gli alimenti o che presenti, ad esempio, ferite infette, infezioni della pelle, piaghe o soffra di diarrea può essere autorizzata a lavorare in qualsiasi area di trattamento degli alimenti, a qualsiasi titolo qualora esista una probabilità, diretta o indiretta di contaminazione degli alimenti con microrganismi patogeni" (cfr. capitolo VIII "Igiene personale"). "I responsabili dell'industria alimentare devono assicurare che gli addetti siano controllati e abbiano ricevuto un addestramento o una formazione, in materia di igiene alimentare, in relazione al tipo di attività".

Attualmente, il libretto sanitario viene rilasciato a seguito di una visita medica generica della durata di pochi minuti, avendo la Regione Emilia Romagna, da parecchi anni eliminato l'obbligo di ulteriori accertamenti diagnostici (Rx torace, esami coprocolturali, ecc.) e di vaccinazioni non appropriate a motivo dell'irrelevanza ai fini medico-preventivi degli esami clinici in passato previsti. Per ottenere il rilascio del libretto è richiesto un versamento di 36,15 euro. Tuttavia, a seguito dell'introduzione dei LEA (Livelli Essenziali di Assistenza), la Regione dovrebbe richiedere un contributo anche per i libretti rinnovati. Tale contributo sarebbe fissato in modo tale da coprire solo i costi del servizio reso.

#### Presupposti organizzativi e finanziari, economici e sociali - Criticità

Nulla da segnalare in merito a questi argomenti.

#### Commenti e possibilità di attuazione

L'ipotesi è che gli attuali controlli siano adeguati e che una nuova regolazione della materia non sarebbe efficace nel prevenire la trasmissione di MTA o altri problemi di salute pubblica. In base a questa opzione, dunque, la normativa attuale non sarebbe modificata. In particolare, resterebbe in vigore l'art. 14 della l. 283/1962 precedentemente riportato. In realtà **questa opzione non consente di raggiungere gli obiettivi che il regolatore si pone.** Inoltre, il libretto sanitario si è dimostrato, non solo a livello nazionale, del tutto inefficace per la tutela della salute.

L'Allegato 2 contiene un'analisi del rischio connesso alle malattie trasmesse da alimenti (MTA) nella Regione Emilia Romagna; se ne deduce la sostanziale inefficacia degli esami clinici che nel tempo sono stati via via eliminati dalla procedura per il rilascio del libretto sanitario.

## 5.2

### OPZIONE 1 - ABOLIZIONE LIBRETTO

#### Caratteristiche dell'opzione

Abolizione del libretto di idoneità sanitaria e contestuale utilizzo delle risorse attualmente impiegate per il suo rilascio/rinnovo per attività diverse, comunque rientranti nella tutela della salute pubblica.

#### Presupposti organizzativi e finanziari, economici e sociali - Criticità

L'opzione presenta una **criticità insuperabile** in termini di condizioni economiche e sociali: la sola abolizione del libretto sanitario non consentirebbe di modificare i comportamenti degli operatori del settore e, dunque, di incidere sul rischio di trasmissione di MTA. Inoltre, un eventuale provvedimento che si limitasse ad abolire il libretto sarebbe percepito dalla popolazione e dagli operatori del settore come un allentamento del presidio della Regione sulla tutela della salute pubblica.

#### Commenti e possibilità di attuazione

Tenendo conto delle conclusioni raggiunte dalla comunità scientifica internazionale (Allegato 1) e considerando il fatto che in Emilia Romagna non è più necessario effettuare analisi cliniche specifiche per ottenere il rilascio del libretto sanitario, questa opzione mira a recuperare risorse (economiche ed umane) attualmente impiegate in tale attività destinandole a scopi più proficui per la tutela della salute della popolazione.

## 5.3

### OPZIONE 2 - FORMAZIONE EROGATA DA STRUTTURE REGIONALI

#### Caratteristiche dell'opzione

Abolizione del libretto sanitario e istituzione di corsi di formazione obbligatori per il personale alimentarista: tutti coloro che entrano in con-

tatto diretto con gli alimenti durante la fase di produzione, preparazione, manipolazione e vendita di sostanze alimentari, sono tenuti a frequentare periodiche iniziative di formazione in materia di igiene alimentare, il cui contenuto e la cui durata dipendono dal tipo di attività svolto dall'alimentarista. Il datore di lavoro verifica che il personale alimentarista abbia ricevuto idonea formazione.

I costi dell'attività di formazione sono a carico della Regione Emilia Romagna che organizzerà i corsi in sedi decentrate (distretti sanitari) e, qualora possibile e in determinate circostanze, sul luogo di lavoro, in associazione con l'attività di ispezione e controllo da parte dei tecnici delle AUSL.

Si prevede un **duplice livello di corso di formazione**:

1. Livello di base destinato alla categoria a minor rischio (baristi, pizzaioli, ecc. ...) con impegno di circa 3-4 ore;
2. Livello avanzato destinato alla categoria a maggior rischio (pasticceri, cuochi, gelatai, macellai, ecc) con impegno di circa 6-8 ore.

Per ambedue le tipologie corsuali sono previste a cadenza regolare (3-4 anni) iniziative di aggiornamento/rinforzo. Le caratteristiche della formazione sono le seguenti:

- ▶ Si prevede l'esenzione dall'obbligo di frequenza dei corsi in funzione del titolo di studio e per i dipendenti di Aziende che prevedano corsi di formazione interni con contenuti riconosciuti dalle AUSL o effettuati da parte di Enti di formazione accreditati.
- ▶ Il corso si tiene in orario di lavoro; il costo legato all'assenza del lavoratore resta a carico del datore di lavoro, fatti salvi gli accordi con le organizzazioni sindacali.
- ▶ A seguito della frequentazione dei corsi viene rilasciata un'attestazione comprovante l'avvenuta formazione/addestramento coerente con il tipo di attività svolta.
- ▶ Il datore di lavoro (e/o il lavoratore possono) può scegliere di rivolgersi all'AUSL (Dipartimento di Sanità Pubblica) per l'attività formativa, fissando un appuntamento presso la propria sede dove si effettua un'ispezione delle attrezzature e dei locali insieme ai dipendenti. In un secondo tempo, si effettua una sintesi delle informazioni trasmes-

se ed una verifica dell'apprendimento.

- ▶ In alternativa, il datore di lavoro può scegliere di rivolgersi ad Enti di formazione accreditati che organizzano un corso con contenuti predeterminati (e controllati dalle ASL) per i dipendenti.
- ▶ Considerati i risultati dell'analisi del rischio di MTA <sup>(3)</sup> (Allegato 2), si prevedono iniziative adeguate per informare adeguatamente anche la popolazione circa tale rischio e le modalità di prevenzione dello stesso.
- ▶ Le AUSL prevedono corsi per coprire le esigenze di lavoratori stagionali o neoassunti (da coordinare con la previsione di un lasso di tempo entro il quale l'alimentarista deve fare il corso dal momento dell'assunzione) e di altri soggetti che intendano comunque possedere l'attestazione che nei fatti andrebbe a sostituire il libretto sanitario (vedi soggetti che al momento non sono alimentaristi ma che hanno intenzione nel prossimo futuro di svolgere tale attività).

Eventualmente il corso può essere integrato con i contenuti di altri corsi già in atto (vedi corsi ex dlgs. 155).

### **Presupposti organizzativi e finanziari, economici e sociali - Criticità**

Dal punto di vista *organizzativo e finanziario*, un eventuale intervento della Regione è condizionato a che ci sia disponibilità di personale sufficiente per organizzare, gestire ed effettuare l'attività formativa in modo da conseguire gli obiettivi previsti.

Tale punto è una criticità superabile. La Regione ritiene di disporre dei fondi necessari per sostenere gli operatori di minori dimensioni nonché di personale adeguato alle attività formative da svolgere: si tratterebbe, almeno in parte, del personale attualmente impiegato per le attività di rilascio/rinnovo del libretto sanitario, pur essendo prevedibile un minor ricorso al personale medico ed un maggior ricorso ai tecnici ed agli assistenti sanitari.

3) *In merito, dall'analisi epidemiologica effettuata dall'Assessorato alla Sanità risulta, tra l'altro, che il luogo di preparazione dell'alimento veicolo di MTA è nel 68,6% degli episodi la casa privata. Tra l'altro, alcuni dei fattori di rischio individuati sono chiaramente legati ad uno scorretto comportamento della popolazione.*

### **Commenti e possibilità di attuazione**

Tale opzione riconosce l'inutilità del libretto sanitario e ne ritiene l'abolizione una condizione necessaria per eliminare procedure inefficaci e costose, ma vuole anche rafforzare le misure riconosciute efficaci ai fini della prevenzione delle malattie trasmesse attraverso gli alimenti, quali la formazione ed il controllo sulla produzione. A tal fine si prevede l'introduzione dell'obbligo formativo per il personale alimentarista. Lo scopo è quello di promuovere comportamenti igienicamente corretti, assicurando che siano mantenuti nel tempo, e di sviluppare conoscenze in ordine al proprio stato di salute ed ai possibili collegati pericoli di trasmissione di malattia attraverso gli alimenti.

Secondo la consultazione effettuata e i dati reperiti, pur essendoci differenze tra ambienti territoriali, si può dire che il 30% degli alimentaristi sarebbe nella categoria a maggior rischio, il 50% in quella a minore e il 20% non a rischio e quindi non soggetta all'obbligo di formazione.

I costi dell'attività formativa sono sostenuti dalla Regione in considerazione del fine ultimo dell'obbligo formativo: non già tutelare la salute del solo personale alimentarista, ma quella di tutta la popolazione esposta al rischio di MTA.

## **5.4**

### **OPZIONE 3 - FORMAZIONE EROGATA DA ENTI ACCREDITATI**

#### **Caratteristiche dell'opzione**

Abolizione del libretto sanitario ed istituzione di corsi di formazione obbligatori per il personale alimentarista: tutti coloro che entrano in contatto con gli alimenti durante la fase di produzione, preparazione, manipolazione e vendita di sostanze alimentari, sono tenuti a frequentare periodiche iniziative di formazione in materia di igiene alimentare, il cui contenuto e la cui durata dipendono dal tipo di attività svolto dall'alimentarista. *I corsi di formazione sono gestiti dagli Enti di formazione accreditati* e il datore di lavoro verifica che il personale alimentarista abbia ricevuto idonea formazione.

I costi dei corsi di formazione sono a carico del personale alimentarista (e/o del datore di lavoro).



Si prevede un **duplice livello di corso**:

1. Livello semplificato (bar, somministratori...) con impegno di circa 3 ore;
2. Livello avanzato per chi deve trattare gli alimenti (durata di circa 6 ore).

Per ambedue le tipologie corsuali sono previste a cadenza regolare (3-4 anni) iniziative di aggiornamento/rinforzo. Le caratteristiche della formazione sono le seguenti:

- ▶ Si prevede l'esenzione in funzione del titolo di studio e per i dipendenti di Aziende che prevedano corsi di formazione interni con contenuti riconosciuti dalle ASL o effettuati da parte di Enti di formazione accreditati.
- ▶ A seguito della frequentazione dei corsi viene rilasciata un'attestazione comprovante l'avvenuta formazione/addestramento coerente con il tipo di attività svolta.
- ▶ Il corso si tiene in orario di lavoro; il costo legato all'assenza del lavoratore resta a carico del datore di lavoro, fatti salvi gli accordi con le organizzazioni sindacali.
- ▶ L'offerta formativa è praticabile dalla Regione e da Enti di formazione accreditati. La scelta circa il soggetto formatore è lasciata al personale alimentarista.
- ▶ Considerati i risultati dell'analisi del rischio di MTA <sup>(4)</sup> (cfr. Allegato 2), si prevedono iniziative adeguate per informare adeguatamente anche la popolazione circa tale rischio e le modalità di prevenzione dello stesso.
- ▶ Le AUSL prevedono corsi per coprire le esigenze di lavoratori stagionali o neoassunti (da coordinare con la previsione di un lasso di tempo entro il quale l'alimentarista deve fare il corso dal momento dell'assunzione 15gg?) e di altri soggetti che intendano comunque possedere l'attestazione che nei fatti andrebbe a sostituire il libretto sanitario (vedi soggetti che al momento non sono alimentaristi ma che hanno intenzione nel prossimo futuro di svolgere tale attività).

Eventualmente il corso può essere integrato con i contenuti di altri corsi già in atto (vedi corsi ex dlgs. 155).

#### **Presupposti organizzativi e finanziari, economici e sociali - Criticità**

Dal punto di vista organizzativo e finanziario, il

4) Cfr. nota 3.

presupposto per la realizzazione di tale opzione è che i destinatari diretti siano in grado di sostenere i costi dell'attività formativa. Altresì, tale fatto può essere percepito dalla popolazione e dagli operatori del settore come un allentamento del presidio della Regione sulla tutela della salute pubblica.

Appare non costituire una criticità insuperabile la capacità di resistenza dei destinatari diretti valutata in relazione alla possibilità di sostenere i costi di formazione.

#### **Commenti e possibilità di attuazione**

Questa opzione riprende la logica dell'opzione 2, ma prevede una diversa distribuzione degli oneri dell'intervento. In particolare, considerando le condizioni applicate agli altri corsi di formazione regionali (che sono a pagamento), essa stabilisce che il personale alimentarista (o il datore di lavoro) sia tenuto al pagamento dei corsi.

### **5.5**

#### **OPZIONE 4 - FORMAZIONE NELL'AMBITO DEL DLG 155**

#### **Caratteristiche dell'opzione**

Abolizione del libretto sanitario e previsione di una formazione obbligatoria del personale alimentarista nell'ambito del dlgs. n. 155 (cfr. box sul quadro normativo ed opzione zero). In sostanza, poiché tale norma già prevede, seppur in modo assai generico, l'obbligo da parte del datore di lavoro di assicurare che gli addetti abbiano ricevuto una formazione in materia di igiene alimentare, tale opzione mira ad assicurare l'applicazione del dettato normativo specificando meglio il contenuto e le modalità dell'attività formativa rispetto a quanto attualmente previsto dalla legge. Il costo dell'attività di formazione è a carico del datore di lavoro.

Si prevede un duplice livello di corso:

1. Livello semplificato (bar, somministratori...) con impegno di circa 3 ore;
2. Livello evoluto per chi deve trattare gli alimenti (durata di circa 6 ore).

Le caratteristiche della formazione sono le seguenti:

- ▶ Si prevede l'esenzione in funzione del titolo di studio e per i dipendenti di Aziende che

prevedano corsi di formazione interni con contenuti riconosciuti dalle ASL o effettuati da parte di Enti di formazione accreditati.

- ▶ A seguito della frequentazione dei corsi viene rilasciata un'attestazione comprovante l'avvenuta formazione/addestramento coerente con il tipo di attività svolta.
- ▶ Il corso si tiene in orario di lavoro.
- ▶ Il datore di lavoro può scegliere di rivolgersi alla Regione, fissando un appuntamento presso la propria sede dove si effettua una visita sul campo delle attrezzature insieme ai dipendenti (quindi la lavorazione si ferma) e, in un secondo tempo, si fissa un appuntamento presso l'AUSL per ricapitolare quanto detto e verificare l'apprendimento.

Il datore di lavoro può scegliere di rivolgersi ad Enti di formazione accreditati che organizzano un corso con contenuti predeterminati per i dipendenti integrando l'informativa prevista ex dlgs. 155 (HACCP).

#### **Presupposti organizzativi e finanziari, economici e sociali - Criticità**

Dal punto di vista economico e sociale, l'efficacia di tale opzione dipende dal presumibile rispetto delle nuove indicazioni circa l'obbligo formativo sancito dal dlgs. 155/97.

Una criticità non superabile è costituita dal fatto che non è realistico ipotizzare che la mera specificazione delle modalità e dei contenuti dell'obbligo formativo attualmente previsto sia sufficiente ad assicurare il suo rispetto (o comunque un incremento sostanziale della conformità alla norma) da parte degli operatori che attualmente lo ignorano. In particolare, il sistema sanzionatorio previsto dal dlgs. 155/97 non appare adeguato.

#### **Commenti e possibilità di attuazione**

Poiché il dlgs. 155/1997 già prevede, seppur in modo generico, l'obbligo da parte del datore di lavoro di assicurare che gli addetti abbiano ricevuto una formazione in materia di igiene alimentare, tale opzione mira ad assicurare l'applicazione del dettato normativo specificando meglio il contenuto e le modalità dell'attività formativa rispetto a quanto attualmente previsto dalla legge. Si perde il vincolo storicamente e psicologicamente percepito libretto di lavoro/diritto di lavorare nel settore alimentare.

## 5.6

### **OPZIONE 5 - FORMAZIONE EROGATA DALLE ORGANIZZAZIONI DEI DESTINATARI**

#### **Caratteristiche dell'opzione**

Abolizione del libretto sanitario ed istituzione di corsi di formazione obbligatori per il personale alimentarista: tutti coloro che entrano in contatto con gli alimenti durante la fase di produzione, preparazione, manipolazione e vendita di sostanze alimentari, sono tenuti a frequentare periodiche iniziative di formazione in materia di igiene alimentare, il cui contenuto e la cui durata dipendono dal tipo di attività svolto dall'alimentarista. La gestione dell'attività formativa e la vigilanza sulla qualità della stessa è affidata alle organizzazioni dei produttori/somministratori. Tali organizzazioni certificano sia la qualità dei corsi sia l'avvenuta frequenza ai medesimi da parte dei dipendenti delle varie aziende. È prevista una puntuale vigilanza, da parte delle ASL, sull'effettivo rispetto delle condizioni igieniche.

A tali controlli si associa un sistema di comunicazione obbligatoria ai consumatori e agli altri soggetti interessati circa il rispetto, da parte di ogni azienda, dell'obbligo formativo (*regulation by information*). In merito, una possibilità è quella di prevedere un'apposita certificazione di compiuta formazione rilasciata dai gestori e riverificata periodicamente (visto che l'azienda può via via assumere nuovi lavoratori non formati). I costi dell'attività di formazione sono a carico del datore di lavoro.

Si prevede un duplice livello di corso:

1. Livello semplificato (bar, somministratori...) con impegno di circa 3 ore;
2. Livello evoluto per chi deve trattare gli alimenti (durata di circa 6 ore).

Le caratteristiche della formazione sono le seguenti:

- ▶ Si prevede l'esenzione in funzione del titolo di studio e per i dipendenti di Aziende che prevedano corsi di formazione interni con contenuti riconosciuti dalle ASL o effettuati da parte di Enti di formazione accreditati.
- ▶ A seguito della frequentazione dei corsi viene rilasciata un'attestazione comprovante l'avvenuta formazione/addestramento coerente con il tipo di attività svolta.
- ▶ Il corso si tiene in orario di lavoro;

- ▶ Il datore di lavoro può scegliere di rivolgersi alla Regione, fissando un appuntamento presso la propria sede dove si effettua una visita sul campo delle attrezzature insieme ai dipendenti (quindi la lavorazione si ferma) e, in un secondo tempo, si fissa un appuntamento presso l'AUSL per ricapitolare quanto detto e verificare l'apprendimento

### **Presupposti organizzativi e finanziari, economici e sociali - Criticità**

Presupposto fondamentale di tipo economico e sociale per tale opzione è l'esistenza (o la possibilità di costituire) un sistema trasparente di pubblicità e comunicazione con i consumatori in grado di ridurre la loro asimmetria informativa nei confronti delle imprese, consentendo un effettiva sanzione da parte del mercato.

Tale opzione risulta troppo estremista e rischia di confidare eccessivamente nella trasparenza del mercato e nell'effettiva possibilità di implementare un sistema di sanzioni "dal basso". Ciò rende non superabile tale criticità. Inoltre, la verifica da parte dell'autorità pubblica del rispetto dell'obbligo formativo rischierebbe di limitarsi ad un controllo formale essendo irrealistico realizzare, nell'ambito del sistema di autoregolazione previsto da tale opzione, un controllo sostanziale sulle conoscenze acquisite.

### **Commenti e possibilità di attuazione**

Si tratta di un'opzione mista che associa all'autoregolazione un obbligo informativo. Essa è coerente con la logica della più recente legislazione in materia; in particolare, rientra nella filosofia del dlgs. 155/97 che attribuisce forti responsabilità al datore di lavoro il quale, tra l'altro, è responsabile del manuale di autocontrollo previsto nell'ambito del sistema HACCP.

Uno degli elementi qualificanti di tale opzione è il tipo di sanzioni previste: si affida al mercato il compito di selezionare gli operatori che rispettano le regole, posto che l'autorità pubblica fondi un adeguato sistema di pubblicità.

## **5.7**

### **VALUTAZIONE DELLE OPZIONI RILEVANTI**

Sulla base delle caratteristiche delle opzioni individuate e dell'analisi dei presupposti e delle criticità, le uniche opzioni attuabili, oltre all'opzione 0, risultano essere la numero 2 e 3.

## **VALUTAZIONE DEI COSTI E DEI BENEFICI**

*Si tratta del "cuore" dell'AIR, dove vengono individuati i costi ed i benefici relativi le opzioni rilevanti e vengono calcolati gli indicatori per la scelta dell'opzione preferita.*

## **6. VALUTAZIONE DEI COSTI E BENEFICI**

### **6.1**

#### **OPZIONE 0 - ELENCAZIONE DEI COSTI E DEI BENEFICI**

##### **Costi di conformità**

- ▶ Costi inerenti le strutture adibite al rilascio/rinnovo del libretto sanitario (personale medico e paramedico). Per la stima di tali costi il GdL si è avvalso di una rilevazione ad hoc effettuata dal Servizio Sanità Pubblica durante la sperimentazione AIR.
- ▶ Costi legati al tempo necessario per richiedere o rinnovare il libretto sanitario

##### **Costi indiretti**

- ▶ Uscite, per i richiedenti del libretto, legate alla tassa di rilascio del libretto.

##### **Benefici per i destinatari diretti**

- ▶ Entrate, per la Regione, derivanti dalle tasse per il rilascio del libretto.

##### **Benefici per i destinatari indiretti**

-----

### **6.2**

#### **OPZIONE 2 - ELENCAZIONE DEI COSTI E DEI BENEFICI**

##### **Costi di conformità**

- ▶ Costi per la Regione legati alla formazione del personale alimentarista
- ▶ Costi della formazione, per i datori di lavoro ed il personale alimentarista che non si rivolgono alla Regione

##### **Costi indiretti**

- ▶ Minori entrate per la Regione legate all'abolizione del libretto sanitario.

**Benefici per i destinatari diretti**

- ▶ Minori costi per la Regione inerenti le strutture adibite al rilascio/rinnovo del libretto sanitari.

**Benefici per i destinatari indiretti**

- ▶ Benefici per il sistema sanitario derivanti dalla riduzione dei costi legati agli episodi di tossinfezione.
- ▶ Benefici per i cittadini derivanti dalla riduzione del rischio di MTA.
- ▶ Minori Costi legati al tempo necessario per richiedere o rinnovare il libretto sanitario.

INDICATORE ECONOMICO	OPZIONE ZERO (Nessuna modifica regolativa)	OPZIONE 2 (Corsi tenuti dalle AUSL)	OPZIONE 3 (Corsi tenuti presso Enti accreditati)
VAN	- 23.739.749,15	43.787.126,97	Min: 44.163.882,27 Max: 45.931.401,17
RBCA	-	6,302	Min: 5,258 Max: 7,217

Gli indicatori dell'opzione zero e delle due opzioni attuabili sono riassunti nella tabella seguente (NB: i costi e i benefici delle opzioni 2 e 3 sono calcolate come differenza rispetto a quelli dell'opzione 0):

**6.3****OPZIONE 3 - ELENCAZIONE DEI COSTI E DEI BENEFICI****Costi di conformità**

- ▶ Costi della formazione a carico del personale alimentarista.

**Costi indiretti**

- ▶ Minori entrate per la Regione legate all'abolizione del libretto sanitario.

**Benefici per i destinatari diretti**

- ▶ Minori costi per la Regione inerenti le strutture adibite al rilascio/rinnovo del libretto sanitari.

**Benefici per i destinatari indiretti**

- ▶ Benefici per il sistema sanitario derivanti dalla riduzione dei costi legati agli episodi di tossinfezione.
- ▶ Benefici per i cittadini derivanti dalla riduzione del rischio di MTA.
- ▶ Benefici per gli enti di formazione accreditati.
- ▶ Minori costi legati al tempo necessario per richiedere o rinnovare il libretto sanitario.

Ai fini della lettura della tabella precedente, si tenga presente che il **VAN** (Valore Attuale Netto) indica la sommatoria algebrica dei costi e dei benefici attualizzati (quindi espressi in valori omogenei e confrontabili anche se facenti riferimento ad anni diversi) derivanti dall'adozione di una delle opzioni esaminate, quindi:

- ▶ percorrendo l'**opzione 0** si avrebbe un saldo negativo fra benefici e costi di oltre 23 milioni di Euro in 11 anni (si mantengono infatti solo i costi derivanti dall'attuale gestione senza apportare benefici);
- ▶ percorrendo le **opzioni 2 e 3**, rispetto all'opzione 0 si ha un saldo positivo dei benefici sui costi oscillante fra circa 43.800.000 Euro e quasi 46.000.000 di Euro sempre facendo riferimento ad un orizzonte temporale di 11 anni.

Nella lettura di tali dati si deve comunque tenere presente che si tratta di stime fondate su determinate ipotesi circa gli scenari futuri, quindi suscettibili dei naturali adeguamenti riscontrabili in sede di attuazione dei provvedimenti.

Si tenga inoltre conto che si tratta di stime "monetarie", che servono a quantificare e rendere omogenee grandezze altrimenti difficilmente confrontabili (si pensi alla valutazione fatta circa il tempo impiegato dagli operatori per rinnovare il libretto sanitario, ovvero i benefici derivanti ai cittadini per la stimata riduzione degli episodi di MTA). I valori espressi dal VAN non devono quindi essere letti come importi che entreranno/usciranno dal bilancio regionale in senso stretto, bensì come degli indicatori del benessere collettivo prodotto da ogni opzione.

**7. RISULTATI DELL'ANALISI COSTI-BENEFICI****7.1****RISULTATI DELL'ANALISI ECONOMICA**

Per sintetizzare i risultati della valutazione economica sono stati calcolati due differenti indicatori di convenienza economica: il Valore Attuale Netto (VAN) ed il Rapporto Benefici-Costi Attualizzato (RBCA).

Naturalmente, la scelta della “opzione preferita” si basa su considerazioni ulteriori rispetto alla pura efficienza economica.

L'altro indicatore proposto, **RBCA** (Rapporto Benefici-Costo Attualizzato), è il rapporto tra i benefici e i costi attualizzati (sempre nelle opzioni 2 e 3 rispetto l'opzione 0); quindi, ad esempio, nell'opzione 2 i benefici sono 6,302 volte i costi.

La considerazione congiunta dei risultati dell'analisi economica (efficienza) e della capacità di ogni opzione di raggiungere gli obiettivi fissati (efficacia) nonché delle criticità per ogni destinatario consente di concludere che

### **L'opzione preferita è la n. 2 (Corsi organizzati dalle Ausl)**

Tale opzione, in particolare, tiene conto del “valore sociale” dell'obbligo formativo per il personale alimentarista: a essere tutelata non è la sola salute di tale personale, ma la salute di tutta la popolazione, per cui ha senso che i costi della formazione siano a carico della collettività (e, dunque, almeno in parte coperti dalla Regione).

## **7.2**

### **EVENTUALE PROSECUZIONE DELL'AIR**

Può essere opportuno, al fine di assicurare un monitoraggio in itinere ed ex post dell'impatto della regolazione, prevedere strumenti ed eventuali “missioni valutative”.

## **8. STRUMENTO TECNICO-NORMATIVO EVENTUALMENTE PIÙ APPROPRIATO**

Per la soppressione dell'obbligo del libretto sanitario e introduzione dell'obbligo formativo si ritiene necessario un provvedimento legislativo; per la definizione delle modalità formative si ritiene necessario un atto dell'esecutivo.

## GLI ALLEGATI

La scheda AIR è accompagnata da una serie significativa di allegati:

- 1 Rapporto OMS "Controllo degli alimenti e Salute";
- 2 Analisi del rischio connesso alle malattie trasmesse da alimenti nella Regione Emilia-Romagna;
- 3 Studio sulla dinamica di episodi di MTA per il periodo 1988-2000;
- 4 Lettera di convocazione per il focus group con i principali soggetti destinatari diretti e indiretti;
- 5 Documento di consultazione del focus group;
- 6 Scheda di sintesi di trascrizione del focus group;
- 7 Allegato tecnico con le ipotesi alla base dell'Analisi Costi-Benefici.

Per una corretta lettura della scheda AIR, di seguito si ritiene utile proporre gli **allegati 3 e 7** (per la consultazione degli altri allegati si rimanda invece alla versione integrale dello studio).

## ALLEGATO 3

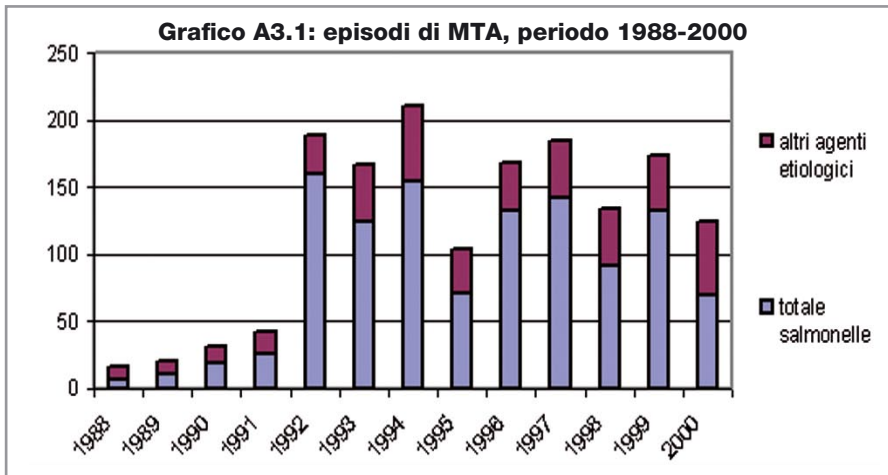
## STUDIO SULLA DINAMICA DI EPISODI DI MTA PER IL PERIODO 1988-2000

## A3.1

## INTRODUZIONE E PRESENTAZIONE DEL PROBLEMA

Il presente studio analizza, mediante modelli di regressione lineare, la dinamica degli episodi di MTA rilevati annualmente dal 1988 al 2000. La tabella con i dati oggetto di analisi viene riportata qui di seguito, accompagnata da un grafico per meglio specificare la dinamica del fenomeno. Nella tabella e nel grafico, gli episodi di MTA vengono disaggregati a seconda che si sia trattato di episodi determinati da salmonella oppure da altri agenti eziologici.

ANNO	TOTALE SALMONELLE	ALTRI AGENTI EZIOLOGICI	TOTALE
1988	7	9	16
1989	10	11	21
1990	19	12	31
1991	26	16	42
1992	160	29	189
1993	124	43	167
1994	154	57	211
1995	71	33	104
1996	132	36	168
1997	142	42	184
1998	92	42	134
1999	132	41	173
2000	70	54	124
<b>Totale</b>	<b>1139</b>	<b>425</b>	<b>1564</b>



### A3.2

#### METODOLOGIA STATISTICA ADOTTATA

La metodologia utilizzata in questa analisi consiste nell'approssimazione dei dati realmente osservati mediante modelli di regressione lineare. Le variabili utilizzate per l'approssimazione degli episodi di MTA e salmonellosi nel corso degli anni sono del-

Sia dal grafico A3.1 che dalla tabella A3.1 emerge chiaramente come a partire dal 1992 si sia manifestato un improvviso aumento di episodi di MTA, sia determinati da salmonellosi che da altri agenti eziologici. In effetti, il 1992 rappresenta una data estremamente significativa per quanto riguarda le rilevazioni del fenomeno in esame. Deve infatti segnalarsi il Decreto del Ministero della Sanità 15/12/1990 destinato a modificare sensibilmente il sistema di segnalazione così da aumentare l'attenzione sul problema da parte degli operatori sanitari e della popolazione.

Nell'ambito dell'attuazione di tali indicazioni ministeriali va letta la modifica del sistema di rilevazione degli episodi di MTA implementata dalla Regione Emilia Romagna a partire dal 1992; è infatti solo a partire da questa data che si può parlare di un sistema di rilevazione sistematico e omogeneo confrontabile nel tempo. I dati precedenti il 1992 devono, infatti, ritenersi non confrontabili con quelli successivi. In ogni caso, anche per i dati successivi al 1992 si dovrà tener conto di un sistema di rilevazione innovativo ed in costante miglioramento che, verosimilmente, ha ridotto la percentuale di episodi di MTA sfuggiti alla rilevazione.

Per quanto riguarda l'oggetto della ricerca (il libretto sanitario), dal 1992 è stato avviato un processo di riforma delle modalità di rilascio del libretto stesso, prevedendo una graduale riduzione degli esami clinici effettuati fino alla sostanziale abolizione degli stessi negli ultimi anni. L'obiettivo di questo studio è, quindi, quello di analizzare statisticamente l'andamento degli episodi di tossinfezione a seguito delle innovazioni precedentemente illustrate.

le variabili appositamente costruite ("trend" e "dummy") e il punto cruciale consiste nel fornire una validità statistica al fatto che tali variabili riescano a spiegare la dinamica degli episodi di MTA e salmonellosi. Entrando nei dettagli, la variabile *dummy* è una particolare variabile utilizzata per analizzare se un determinato avvenimento che ha apportato drastici cambiamenti nell'ambiente in cui ha luogo il fenomeno oggetto di studio, ha influito anche sul comportamento di quest'ultimo. La variabile *trend*, invece, cerca di far chiarezza sulle dinamiche di lungo periodo (o tendenza) del fenomeno oggetto di studio.

Nel nostro caso, quindi, la variabile *dummy* viene inserita per sottoporre a verifica l'ipotesi che i cambiamenti avvenuti con la modifica del sistema di rilevazione degli episodi di MTA implementata dalla Regione Emilia-Romagna a partire dal 1992 abbia influito sul numero di episodi effettivamente rilevati nel corso degli anni. La variabile *trend*, invece, viene inserita nel modello soprattutto per analizzare in che modo i cambiamenti apportati nelle modalità di rilascio del libretto sanitario hanno influito sulla dinamica degli episodi di MTA e salmonellosi rilevati dal 1992 al 2000.

### A3.3

#### MTA: PERIODO 1988-2000

La prima analisi riguarda l'intero periodo 1988-2000 in cui viene presa come variabile oggetto di studio il numero di episodi annuali di MTA, mentre come variabili esplicative del fenomeno (regressori) vengono inserite una variabile *dummy* (formata da valori "0" prima del 1992 e "1" dal 1992 al 2000) ed una variabile di tipo *trend* (formata da una successione di valori crescenti in maniera lineare).

I risultati della stima sono riportati in tabella A3.2, mentre i valori stimati dal modello e i residui sono riportati nel grafico A3.2.

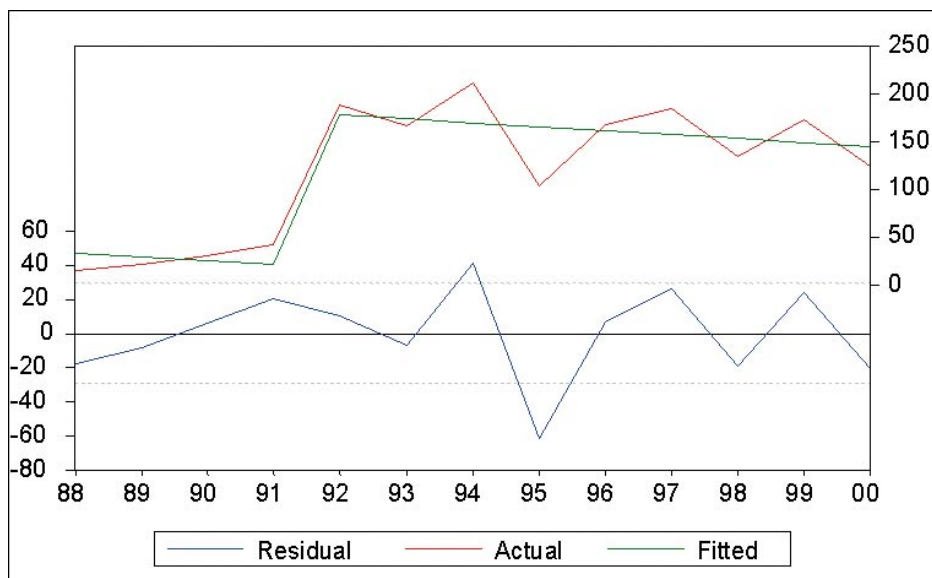
TABELLA A3.2: RISULTATI DELLA STIMA DEL MODELLO LINEARE CON VARIABILE DIPENDENTE MTA, PERIODO 1988-2000

VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PROB.
C	37.96154	17.29885	2.194454	0.0529
TREND	-4.184615	3.646918	-1.147439	0.2779
DUMMY	161.2556	29.56529	5.454219	0.0003

R-SQUARED	0.854825	MEAN DEPENDENT VAR	120.3077
ADJUSTED R-SQUARED	0.825790	S.D. DEPENDENT VAR	70.44429
S.E. OF REGRESSION	29.40239	F-STATISTIC	29.44113
DURBIN-WATSON STAT	2.875260	PROB(F-STATISTIC)	0.000064

### Grafico A3.2

Valori veri, stimati e residui - Periodo 1988-2000



Ai fini della lettura del grafico di cui sopra si specifica quanto segue:

- la parte superiore riporta l'andamento dei valori rilevati riportati nella tabella A3.1 (linea rossa "actual") e dei valori stimati dal modello (linea verde "fitted");
- la parte inferiore evidenzia la dinamica dei residui (linea blu "residual") ottenuti dalla differenza tra valori rilevati e valori stimati dal modello

I risultati di questo modello dimostrano, come prima cosa, che i segni delle due variabili inserite come regressori nel modello lineare sono coerenti con le attese, specialmente il valore negativo relativo alla variabile *trend*, che dimostra come in effetti vi sia una tendenza negativa di lungo periodo (diminuzione costante del numero di episodi rilevati). Allo stesso tempo, però, la significatività di questo coefficiente è seriamente messa in discussione dal test di uguaglianza a zero del relativo parametro stimato. Infatti, come si nota dalla Tabella A3.2, il valore di probabilità "Prob" relativo alla variabile *trend* risulta superiore alla soglia cano-

nica di 0,05, indicando che l'ipotesi presa in considerazione di uguaglianza a zero di tale parametro (che significa che la variabile *trend* non apporta alcun contributo nello spiegare le variazioni del numero di episodi rilevati) non viene rifiutata. Opposto invece il discorso relativo al coefficiente della variabile *dummy*, che invece risulta essere estremamente significativo (la stessa ipotesi vista precedentemente in questo caso viene rifiutata, indicando che il parametro è significativamente diverso da zero e che quindi la variabile *dummy* è importante nello spiegare la dinamica del numero di episodi rilevati).



La conclusione naturale è che il break avvenuto nel 1992 sia spiegabile dalla riforma del sistema di segnalazione degli episodi di MTA.

Per quanto riguarda l'andamento successivo il 1992 non si individua un trend statisticamente significativo. Al fine di indagare sulla presenza o meno di una tendenza significativa a partire dal 1992 l'analisi è stata ripetuta focalizzando l'attenzione nel periodo 1992-2000.

### A3.4

#### MTA: PERIODO 1992-2000

Come appena detto, in questa sezione viene ripetuta l'analisi restringendo il periodo di osservazione dal 1992 al 2000, con l'obiettivo di individuare e sottoporre a verifica la presenza di un *trend* nell'andamento degli episodi di tossinfezione. Come è facile capire, in questo modello viene esclusa la variabile *dummy* in quanto ci si concentra solamente sul periodo successivo al *break*.

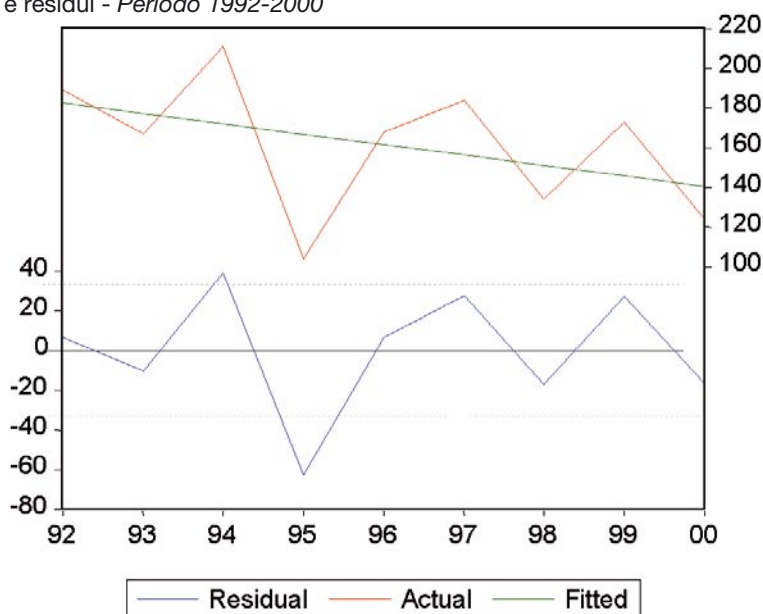
TABELLA A3.2: RISULTATI DELLA STIMA DEL MODELLO LINEARE CON VARIABILE DIPENDENTE MTA, PERIODO 1992-2000

VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STATISTIC	PROB.
C	208.9556	40.14729	5.204724	0.0012
TREND	-5.266667	4.287844	-1.228278	0.2590

R-SQUARED	0.177310	MEAN DEPENDENT VAR	161.5556
ADJUSTED R-SQUARED	0.059782	S.D. DEPENDENT VAR	34.25314
S.E. OF REGRESSION	33.21350	F-STATISTIC	1.508668
DURBIN-WATSON STAT	3.131362	PROB(F-STATISTIC)	0.259034

Grafico A3.3

Valori veri, stimati e residui - Periodo 1992-2000



I risultati riportati in tabella A3.3 e grafico A3.3 (per la cui lettura si faccia riferimento a quanto detto a illustrazione dei grafici del paragrafo precedente) dimostrano che anche in questo caso la variabile trend, con un valore "Prob" riferito al coefficiente pari a 0,256, risulta essere decisamente non significativo per cui non si può individuare una tendenza statisticamente significativa degli episodi di MTA a partire dal 1992 al 2000.

Si può quindi concludere che la modifica dei criteri per il rilascio del libretto sanitario, improntati ad una graduale ma costante riduzione degli esami clinici svolti (fino all'abolizione completa degli ultimi anni) **non ha portato ad un incremento del numero di casi di tossinfezione rilevati**. Al contrario, se un andamento si può individuare, questo indica una lieve riduzione degli episodi di MTA, tuttavia il test (t-student) non permette di parlare di un trend statisticamente significativo.

## IPOTESI ALLA BASE DELL'ANALISI COSTI-BENEFICI <sup>(5)</sup>

### 1. L'ORIZZONTE TEMPORALE DELL'ANALISI

Come noto, a differenza della valutazione dei progetti d'investimento, in cui l'orizzonte temporale dell'analisi costi-benefici (ACB) è individuabile senza particolari difficoltà, la valutazione economica delle norme in ambito AIR non può contare su criteri "oggettivi" per la scelta di tale parametro, in quanto non è dato sapere, generalmente, quanto durerà una regolazione. Ciò premesso, la scelta di fissare in 11 anni l'orizzonte temporale per l'analisi costi-benefici del progetto di legge "Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti (abolizione del libretto sanitario)" si basa su due considerazioni:

- in generale, nei casi, come quello in esame, in cui i benefici del provvedimento probabilmente si realizzeranno lontano nel tempo e, comunque, dopo il sostenimento dei costi, è necessario considerare un periodo abbastanza ampio tale da consentire l'inclusione nell'analisi dei benefici e non solo dei costi; al tempo stesso, vista l'aleatorietà di alcune stime, è opportuno non estendere eccessivamente l'orizzonte di analisi.
- In riferimento al caso specifico, poiché il ciclo costituito da formazione più primo aggiornamento, ritenuto fondamentale per ottenere i primi benefici in termini di riduzione del costo delle malattie a trasmissione alimentare (MTA), si conclude per tutti gli alimentaristi dopo undici anni, si è scelta tale durata per l'analisi.

### 2. NUMERO DI LIBRETTI SANITARI

L'ACB parte dalla serie storica del numero di

libretti sanitari in Emilia Romagna nel decennio 1991-2001. Per i primi nove anni, il solo dato disponibile (tranne che per il biennio 1995-1996) è quello del n. totale di libretti; grazie alla rilevazione presso le AUSL effettuata durante l'AIR è invece noto, per l'anno 2001, sia il n. di rinnovi che il n. di nuovi libretti rilasciati.

Sulla base dell'andamento della serie storica si è deciso, per lo svolgimento dell'ACB, di adottare l'ipotesi che il n. totale dei libretti sanitari si mantenga costante a partire dal 2001, per cui si è assunto che negli 11 anni considerati esso sia pari a 440.370. Tale numero non coincide con il numero di alimentaristi da formare ogni anno, essendo questo determinato sia sulla base delle fasce di rischio individuate (cfr. punto 7) che delle correzioni da apportare per tener conto dei corsi formativi già esistenti e probabilmente da accreditare (cfr. punto 9).

### 3. RILEVAZIONE PRESSO LE AUSL SUI LIBRETTI SANITARI ED IL PERSONALE IMPIEGATO (ANNO 2001)

La tabella riporta i risultati dell'indagine svolta dal Servizio Sanità Pubblica presso le AUSL della Regione Emilia Romagna. Tali risultati sono stati utilizzati sia per calcolare le risorse regionali impiegate nell'opzione zero (nessuna modifica regolativa) che per stimare tali risorse nelle opzioni alternative.

### 4. RISORSE P.A. OPZIONE ZERO

Si tratta della valutazione economica delle risorse attualmente impiegate dalla Regione per l'attività di rilascio/rinnovo dei libretti. Il n. di ore di lavoro è derivato dalla rilevazione effettuata presso le AUSL tranne che per il personale amministrativo: i dati forniti dalle AUSL verosimilmente sottostimano l'impiego di tale personale soprattutto per l'esistenza, in diverse Province, dei Centri di Prenotazione Unici (CPU) - i cui tempi non sono stati rilevati dalle AUSL. La re-

5) Il presente documento chiarisce le ipotesi utilizzate durante lo svolgimento dell'analisi costi-benefici del provvedimento sottoposto ad AIR nella Regione Emilia Romagna. Esso va dunque considerato congiuntamente a tale analisi e ne rappresenta parte integrante. Entrambi i documenti costituiscono "l'Allegato tecnico" alla Scheda AIR.

lativa stima di 184 ore è, dunque, basata sulla media delle ore (19 a settimana) dichiarate dalle AUSL di Reggio Emilia e Ravenna (che, oltre a non essere distorte dalla presenza di CPU, sono state considerate attendibili) pesata con il n. medio di libretti rilasciati dalle rispettive AUSL rispetto al n. di libretti totali (45.376). La monetizzazione delle ore di lavoro è stata effettuata considerando la retribuzione lorda annua delle varie figure professionali impiegate.

## 5. COSTO DELLE MALATTIE A TRASMISSIONE ALIMENTARE (MTA) NELL'OPZIONE ZERO

Riporta i principali risultati contenuti nella pubblicazione "Le salmonellosi: epidemiologia, costo economico e strategie d'intervento" a cura dell'Assessorato alla Sanità della Regione Emilia Romagna (anno 1995). La metodologia utilizzata è quella del *cost of illness* che, dunque, valuta i costi generati dalla malattia<sup>6)</sup>. Lo studio considera tre tipologie di costi, non limitandosi ai soli costi diretti ed indiretti, ma stimando anche quelli intangibili; tuttavia, come riconosciuto dagli stessi autori, sarebbe teoricamente preferibile una valutazione dei benefici che non si basi sui costi evitabili, ma sulla disponibilità a pagare degli individui per ridurre il rischio di MTA.

Nell'ACB per l'AIR, in assenza di dati sui costi di tutte le MTA, si è assunto che un episodio di MTA diverso dalla salmonellosi costi in media quanto un episodio di salmonellosi. Tale ipotesi è senza dubbio "forte", ma, considerando che gli episodi di salmonellosi costituiscono circa il 73% del totale, si è ritenuto ragionevole poter adottare tale semplificazione.

I valori sono stati indicizzati al 2001 utilizzando il coefficiente ISTAT per aggiornare il valore della lira italiana.

## 6. COSTO MTA OPZIONI 2 E 3

Riporta le stime della variazione (negativa) del costo di MTA nelle opzioni alternative alla zero, nonché la distribuzione temporale di tale ri-

6) I risparmi di costo sono considerati come benefici. La tecnica utilizzata, tuttavia, prevede anche il ricorso, per la rilevazione di una parte dei costi intangibili, alla stima della disponibilità a pagare (Cfr. La salmonellosi, op. cit., p. 107).

sparmio di costo negli 11 anni considerati. Per l'elaborazione di tali stime si è partiti dal valore del costo delle MTA fornito dallo studio regionale sopra citato aggiornato per esprimere i valori al 2001. A differenza di quanto fatto nello studio, si è ipotizzato che la riduzione di episodi di MTA incida uniformemente su tutti i costi considerati (diretti, indiretti ed intangibili).

I valori indicati derivano da considerazioni circa il numero di alimentaristi formati ogni anno e da assunzioni circa l'effetto della formazione sul comportamento dei formati. Più precisamente, la stima degli episodi e dei casi di malattia (malattie acute trasmesse tramite gli alimenti, di origine infettiva o tossica) evitati a seguito della formazione si basa sui seguenti presupposti:

- 1) la formazione agisce su comportamenti legati a fattori di rischio che giustificano il 75% degli episodi di MTA registrati in Emilia Romagna nel periodo 1992-2000, per quanto riguarda la ristorazione pubblica/collettiva<sup>7)</sup>, e su tutti i fattori di rischio per quanto riguarda gli episodi avvenuti in abitazioni private.
- 2) la formazione è in grado di modificare positivamente i comportamenti del 20% del personale alimentarista e del 10% delle persone che preparano pasti in casa (tenuto conto anche dell'effetto delle campagne informative), dopo almeno alcuni anni di attività formativa (almeno una formazione di base più un aggiornamento).

Si otterrebbe così una riduzione del 15 % del numero di episodi attesi nella ristorazione pubblica e collettiva e del 10% di quelli attesi a seguito di preparazione domestica. Considerando i dati a disposizione (cfr. foglio "FR 1992-2000"), si ottiene, a regime, una riduzione di 135 casi/anno di malattia legata ad episodi di tossinfezione provocati da ristorazione pubblica e collettiva e di 51 casi/anno legati ad episodi di tossinfezione in abitazioni private. Complessivamente si tratta, quindi, di 186 casi/anno in meno rispetto al numero medio atteso in assenza di intervento formativo.

La riduzione del costo delle MTA "a regime" (-

7) Infatti, si ritiene che, nell'ambito della ristorazione pubblica/collettiva, con la formazione non sarà possibile incidere sui seguenti fattori di rischio: cibo ottenuto da fonti incerte, sul cibo crudo e su "altro".

13,3%) si è ottenuta calcolando la media della riduzione di rischio ponderata con il n. di casi rilevati annualmente. Come anticipato, si prevede che tale beneficio si realizzerà in pieno dopo undici anni. La sua distribuzione dall'anno 1 all'anno 11 è avvenuta considerando la percentuale di alimentaristi formati, nell'ipotesi che solo dopo aver seguito il secondo corso di formazione (aggiornamento) si avranno risultati sul loro comportamento. Questo è il motivo per cui per i primi tre anni non si prevede nessun beneficio, mentre a partire dal 4° anno (in cui coloro che hanno frequentato i corsi formativi del primo anno sono tenuti ad un corso di aggiornamento) si ipotizza l'inizio dei benefici.

## 7. FASCE DI RISCHIO

Anche a seguito di una consultazione avvenuta con alcune AUSL, gli esperti del Servizio Sanità Pubblica presenti nel gruppo di lavoro AIR hanno individuato tre fasce di rischio (alto, basso, nullo) in cui classificare il personale alimentarista. Le opzioni d'intervento prevedono, infatti, una regolazione differenziata (in termini di obbligo formativo) in base alla categoria di rischio cui un alimentarista appartiene:

▶ Rischio alto	(30%)	Corso di formazione di durata maggiore
▶ Rischio basso	(50%)	Corso di formazione di durata minore
▶ Rischio nullo	(20%)	Esenzione dall'obbligo formativo

L'ipotesi adottata è che la distribuzione degli alimentaristi nelle tre fasce di rischio resti costante nel tempo. Sulla base di tali stime è stato calcolato il n. di alimentaristi tenuti a rispettare l'obbligo formativo; esso dipende anche dalle correzioni apportate al n. di alimentaristi risultante dai dati sui libretti sanitari (cfr., infra, punto 9)

## 8. PRIME IPOTESI SULLA DISTRIBUZIONE DEI CORSI

Il gruppo di lavoro ha inizialmente stimato il nu-

mero delle ore di formazione necessarie per formare gli alimentaristi rientranti nelle due categorie di rischio (alto e basso) in due diverse situazioni organizzative: aule da 20 ed aule da 40 persone<sup>(8)</sup>. Inoltre, per ognuna di queste fattispecie, è stato anche studiato l'effetto di una distribuzione costante nei primi tre anni del n. di alimentaristi che attualmente rinnova il libretto, onde evitare "picchi" di domanda/offerta formativa. Si è giunti, dunque, alla definizione di 4 ipotesi:

- 1) Aule da 20 senza distribuzione costante nei primi tre anni degli alimentaristi che, nell'anno 1, avrebbero dovuto rinnovare il libretto sanitario;
- 2) Aule da 20 con distribuzione triennale costante;
- 3) Aule da 40 senza distribuzione triennale costante;
- 4) Aule da 40 con distribuzione triennale costante.

In tutti e quattro i casi, così come specificato dalle opzioni d'intervento ritenute attuabili, si è previsto un aggiornamento triennale per i "corsi lunghi" e quinquennale per quelli "brevi". Gli alimentaristi sono stati classificati in coloro che entrano per la prima volta nel mercato (stimati attraverso il n. di libretti che vengono rilasciati ogni anno) e coloro che già lavorano (stimati attraverso il n. annuale di libretti rinnovati), ipotizzando che il peso delle due categorie nell'anno 1 si mantenga costante negli anni successivi.

Oltre al n. di ore di formazione è stato calcolato, per ognuna delle 4 ipotesi così delineate, il n. di corsi di formazione che la Regione dovrebbe attivare annualmente e, in media, settimanalmente.

## 9. IPOTESI DEFINITIVE SULLA DISTRIBUZIONE DEI CORSI

Sulla base dei risultati delle prime simulazioni si è deciso di abbandonare l'idea delle aule da 20 e di realizzare la distribuzione costante triennale di cui sopra. Partendo da questa scelta, si sono valutate tre ulteriori ipotesi organizzative:

- a) Corsi della durata di 6 (se lunghi) e 3 ore (se brevi);

8) Cfr. file "Hp corsi old".

- b) Corsi della durata di 6 e 3 ore solo per il primo ciclo formativo. A partire dal primo aggiornamento (rispettivamente, anno 4 per i corsi lunghi ed anno 6 per quelli brevi), la durata dei corsi passa da 6 a 3 ore e da 3 a 2 ore (rispettivamente, per i corsi lunghi e per quelli brevi).
- c) La durata dei corsi dipende dal tipo di alimentaristi: per coloro che entrano sul mercato i corsi durano 6 ore e 3 ore; per gli altri, già a partire dal primo anno, la durata è, per i corsi lunghi e brevi rispettivamente, di 3 e 2 ore.

Pur mantenendo nel foglio di lavoro tutte e 3 le ipotesi, si è scelto di sviluppare integralmente solo l'ipotesi b) in quanto la più verosimile: i calcoli finali dell'analisi costi-benefici (flussi di cassa ed indicatori di convenienza economica), dunque, sono basati sulla distribuzione di corsi prevista da tale ipotesi.

Giova ricordare che dall'osservazione storica del numero di libretti sanitari rilasciati e rinnovati annualmente emerge che il numero di alimentaristi coinvolti rimane pressoché costante, così come il rapporto libretti sanitari rinnovati e rilasciati ex novo. Si è quindi optato per mantenere costante il numero totale di alimentaristi operanti nel settore, salvo rimodulare la distribuzione tra neo-alimentaristi (che entrano ogni anno sul mercato) e alimentaristi che già lavorano, correggendo le stime basate sull'attuale distribuzione tra libretti rilasciati e libretti rinnovati. È parso infatti evidente che il n. di libretti rilasciati sovrastima il n. di neo-alimentaristi in quanto parte degli stessi hanno già operato nel settore ma non hanno rinnovato il libretto sanitario annualmente, essendo quindi costretti ad ottenere un rilascio ex novo; nel nuovo scenario ipotizzato tale situazione verrebbe drasticamente ridotta in quanto la validità del corso di formazione è di 3/5 anni. Tale sovrastima è stata quantificata del 50% per cui, a partire dall'anno 2, il numero di neo-alimentaristi è stato ridotto della metà e, parallelamente, è stato aumentato il numero di coloro che già operano nel settore.

Operativamente, sulla base delle considerazioni sopra esposte circa le fasce di rischio, il totale degli alimentaristi è stato considerato al netto degli operatori in fascia di rischio nullo (20%) che sono infatti esentati dal sostenere i

corsi. Inoltre il numero di persone da formare è stato ulteriormente ridotto del 10% per tener conto della quota di alimentaristi occupati nella grande impresa per i quali si prevede un semplice riconoscimento (salvo opportune modifiche operate con l'aiuto delle AUSL) dei corsi che essi già attualmente seguono per la normativa HACCP.

Sulla base di queste considerazioni, il numero di persone da formare ogni anno è pari a 317.066.

Ai fini dell'ACB è stato calcolato:

- il n. di alimentaristi da formare ogni anno;
- il n. di corsi di formazione annuali distinti per tipologia;
- il n. di ore di formazione distinte per tipologia di corso;
- il n. di giornate formative "tipo" da attivare settimanalmente nella regione.

## 10. COSTI DEI CORSI DI FORMAZIONE ORGANIZZATI DALLA REGIONE

Sono state valutate due alternative estreme: tutti i corsi sono gestiti dalla Regione; tutti i corsi sono gestiti dagli enti di formazione. Nel primo caso, le ipotesi assunte sono diverse a seconda dello scenario di riferimento per la distribuzione dei corsi:

### A) Da 11.000 a 15.000 ore annue di formazione

1. Necessità di almeno un medico per ogni AUSL che "coordini scientificamente" i corsi. Si è ipotizzato che lo stesso medico non sia impegnato a tempo pieno per questa attività, ma solo part time, di qui il ricorso a 13 medici (uno per ogni AUSL) impegnati ognuno per 13,5 ore settimanali (quindi al 50%) per i primi due mesi dell'anno 1 e per 9 ore per i successivi mesi dell'anno 1; il costo totale riferito a tale figura professionale per il primo anno di formazione è, dunque, pari a circa 389.000 euro. A partire dall'anno 2, la necessità di coordinamento verosimilmente si ridurrà, per cui si è ipotizzato un impegno dei medici pari a 7 ore settimanali; di qui un costo annuo di circa 278.500 euro.
2. Anche per quanto riguarda i tecnici amministrativi si è ipotizzato che almeno un tecnico dovrà essere impegnato a tempo

pieno per ogni AUSL per “gestire amministrativamente” i corsi (prenotazione, materiale didattico, preparazione sale ecc.), di qui l’ipotesi di un amministrativo impegnato full time per ognuna delle AUSL per un costo complessivo di circa 402.800 euro per i primi tre anni ed i circa 217.000 euro per gli anni successivi (in cui si prevede una riduzione delle ore formative).

3. Più complesso il discorso per quanto riguarda il personale “assist. sanitario/infermieri”. L’ipotesi assunta è che sarà questo il personale docente, per cui è necessario garantire un numero di ore offerto da questa categoria almeno pari a quello delle ore necessarie per tenere i corsi preventivati. Tuttavia, considerando che nella realtà difficilmente sarà possibile organizzare tutti i corsi da 40 persone, si è introdotto un “margine di elasticità” calcolato sulla base della stima del n. di ore di docenza eccedenti il n. di ore di formazione teoricamente necessarie se tutte le aule fossero da 40 persone. Poiché il n. di ore di formazione varia nel tempo, anche l’impiego di tale figura professionale – ed il relativo costo – varierà (similmente a quanto previsti per il personale tecnico): da circa 402.800 euro per i primi tre anni a circa 217.000.

## 11. COSTI DEI CORSI DI FORMAZIONE ORGANIZZATI DAGLI ENTI ACCREDITATI

Anche sulla base di una consultazione telefonica con alcuni enti accreditati, si è ricavata una stima del costo orario minimo e massimo della formazione organizzata da tali enti: da 50 a 70 euro. Applicando tali valori al numero di ore di formazione calcolate si è ricavato il costo minimo e massimo totale della formazione nell’opzione 3. E’ bene precisare che tali stime presentano un elevato margine di aleatorietà: esse non derivano da una serie di preventivi – in qualche modo vincolanti – ottenuti da diversi enti e seppure il costo inizialmente comunicato, verosimilmente sottostimato, sia stato corretto “verso l’alto”, il grado di incertezza resta considerevole, anche perché, in mancanza di dati più precisi, si è deciso di applicare al costo degli enti lo stesso margine di elasticità previsto per le AUSL (cioè, in so-

stanza, significa che si è ipotizzato un grado di rigidità della struttura di offerta degli enti uguale a quello delle AUSL).

Per l’attività di programmazione dell’attività formativa in capo alla Regione, si è assunto un valore parametrico del 5% dei costi attualmente sostenuti dalla Regione.

Nella valutazione economica è stata utilizzata la stima dei “costi massimi” della formazione corretta del 20% in funzione delle ipotesi precedentemente descritte circa il numero di corsi da attivare.

## 12. ANALISI FINANZIARIA DELLE TRE OPZIONI

Per ogni categoria di destinatario diretto e indiretto sono stati indicati i costi e benefici finanziari derivanti da ogni opzione. Laddove non è stato possibile effettuare una monetizzazione degli effetti, sono state indicate le loro quantità fisiche (es. ore utilizzate o risparmiate).

## 13. ANALISI ECONOMICA DELLE TRE OPZIONI

Per ogni opzione alternativa è stato costruito un flusso di cassa contenente i valori dei costi e dei benefici economici (al netto, dunque, di trasferimenti, costi accantonati, ecc.). Tali valori sono espressi in prezzi correnti. Il calcolo dei benefici e dei costi è avvenuto in modo differenziale rispetto ai valori dell’opzione zero. Alcuni dei costi e benefici non sono stati monetizzati per mancanza di dati e stime; ciò è vero in particolare per il valore del tempo. In ogni caso, considerata la quantità di ore consumate/risparmiate, tale valore non si sarebbe rivelato determinante per la scelta dell’opzione preferita. Una valutazione simile è stata effettuata circa la perdita di produttività derivante dal n. di ore di lavoro dedicate alla formazione.

Applicando un tasso di sconto del 3% è stato calcolato il valore attuale netto (VAN) delle tre opzioni. Oltre al VAN è stato calcolato il rapporto benefici-costi attualizzato (RBCA). In particolare, per l’opzione 3 (corsi organizzati dagli Enti accreditati) il calcolo degli indicatori tiene conto delle due ipotesi riguardanti i costi della formazione (“bassi” e “alti”).