



AZIENDA ULSS 20 DI VERONA

Sede legale: via Valverde n.42 – 37122 Verona – C.F. e P.IVA 02573090236

DIPARTIMENTO DI PREVENZIONE

Via S. D'Acquisto, 7 - 37122 Verona - ☎ 045 807 59 11, 📠 045 807 50 03

Rapporto conclusivo della Indagine sugli effetti organizzativi della applicazione della legge regionale n. 41 del 19 dic. 2003, condotta nell'ambito della Ricerca sanitaria finalizzata **"Verifica, implementazione e valutazione di modelli di prevenzione basata sull'evidenza scientifica"** della Regione del Veneto.

Scopo della indagine è stata la verifica dell'effettiva applicazione e degli effetti prodotti dalla emanazione della legge regionale 41/2003 sui carichi lavorativi e sulla organizzazione dei 21 Dipartimenti di prevenzione della Regione Veneto.

A tal fine si è proceduto alla rilevazione dei dati utili tramite la somministrazione di un questionario (autocompilato) a tutti i Dipartimenti di prevenzione della Regione Veneto.

La tabella inserita di seguito riassume i dati riportati, in esteso, nel rapporto e consente di verificare che l'applicazione della Legge 41 ha portato all'abolizione di un numero complessivo di certificazioni superiore alle 400.000 unità.

Va, per altro, ricordato che questo numero, già di per sé enorme, è una sottostima del reale dato che non conteggia le certificazioni gestite, su delega dei servizi del Dipartimento di prevenzione, dai Distretti Socio-Sanitari.

Il calcolo delle ore di lavoro risparmiate porta a stimare che sia stato liberato, sempre solo all'interno dei Dipartimenti, il lavoro di circa 30 unità di personale a tempo pieno.

Tabella Riassuntiva: risorse liberate dalla legge regionale 41/2003

Attività	ULSS rispondenti	n. assoluto certificazioni 2003	n. medici - veterinari	n. assistenti sanitari - tecnici	amministrativi
Igiene alimentaristi	14	161.067	5,8	6,14	1,54
Visite apprendisti	17	22.706	4,75	4,59	0,88
Isolamento rabica	20	4.724	3,68	0,44	0,70
Sopralluoghi latte	16	1.638	0,77 (15 ASL)	0,49 (15 ASL)	-
Campioni latte	16	2.045			
Vaccinazioni Mixomatosi	4	234.320	0,88 (8 ASL)	-	-
Interventi vigilanza vaccinazioni	5+1	184 (+43241)			

Dott.Massimo Valsecchi

RICERCA SANITARIA FINALIZZATA
Verifica, implementazione e valutazione di modelli
di prevenzione basata sull'evidenza scientifica
Responsabile dott. Massimo Valsecchi
Dipartimento di prevenzione
Azienda Ulss 20 Verona

**Analisi dei risultati dell'indagine sugli effetti organizzativi della
applicazione della legge della Regione Veneto n. 41 del 19 Dicembre 2003**

1. Premessa

Da tempo la Regione Veneto, in analogia con quanto fatto anche in altre regioni italiane, ha attivato una serie di iniziative scientifiche e normative volte a razionalizzare le attività preventive in atto ^{1[1]}.

Questo indirizzo si è articolato nell'attività interna alla Regione stessa e nel ruolo nazionale di coordinamento delle altre regioni sui temi della prevenzione.

Tra le iniziative normative a livello regionale è di particolare rilevanza l'emanazione e implementazione della Legge Regionale numero 41 del 19 Dicembre 2003. Con tale norma, infatti, è stata abolita l'obbligatorietà di un numero rilevante di certificazioni sanitarie rilasciate dai Servizi di Igiene e Sanità Pubblica, di Igiene degli Alimenti e della Nutrizione, di Prevenzione Igiene e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro e Veterinari dei Dipartimenti di Prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali della Regione del Veneto. In particolare la Legge 41/2003 prevede l'abolizione delle seguenti certificazioni:

1. Accertamenti sanitari e la relativa certificazione del personale addetto alla produzione e vendita delle sostanze alimentari
2. Visita Sanitaria precedente all'assunzione dell'apprendista
3. Accertamenti medici per i lavoratori a rischio di silicosi ed asbestosi
4. Isolamento di animali per il controllo dell'infezione rabica
5. Controllo del latte crudo destinato alla utilizzazione per la produzione di latte fresco pastorizzato
6. Lotta e profilassi della mixomatosi dei conigli

Contro la decisione della regione il Consiglio dei ministri ha impugnato questa legge (assieme a quelle, analoghe, delle regioni Lombardia, Toscana ed Emilia Romagna) di fronte alla Corte Costituzionale argomentando che la norma abrogata è "norma imperativa attinente

^{1[1]} Atti del Seminario Regionale Evidence Based Prevention (EBP) e Dipartimenti di Prevenzione strategie e metodi per trasferire la ricerca nella pratica dei servizi di prevenzione, Conegliano, 24 maggio 2002

all'ordine pubblico e posta a tutela ... del diritto alla salute costituzionalmente garantito alla generalità dei cittadini."

La risposta della Corte Costituzionale, presieduta da Gustavo Zagrebelski, si è avuta l'1 giugno 2004 con una sentenza che ha dichiarato inammissibile il ricorso del Governo.

Per dare continuità a questa attività e verificare le ricadute organizzative che la Legge 41 ha avuto sui Dipartimenti di prevenzione lo scrivente ha presentato, nell'ambito del bando per le ricerche sanitarie regionali finalizzate del 2003, il progetto: "**Verifica implementazione e valutazione di modelli di prevenzione basata sull'evidenza scientifica**".

Questa relazione costituisce uno dei prodotti di tale ricerca. Da questo rapporto è esclusa l'analisi degli esiti relativi alla modifica della normativa relativa agli Accertamenti medici per i lavoratori a rischio di silicosi ed asbestosi dato che questo provvedimento non comporta mutamenti organizzativi all'interno dei dipartimenti.

Grazie ad un accordo formale di collaborazione tra le Aziende Sanitarie 20 e 22, la realizzazione della ricerca è stata affidata al Dipartimento di prevenzione della Azienda ULSS 22, diretto dal dott. Ferdinando Sbizzera. Responsabile della organizzazione e implementazione della ricerca è il dott. Emilio Cipriani (servizio Spisal), coadiuvato nella rilevazione ed elaborazione dei dati dalla educatrice professionale Romana Campara e dal dott. Marco Albertini.

2. Disegno della Ricerca

Come sopra accennato scopo primario della prima parte del progetto "Verifica, implementazione e valutazione di modelli di prevenzione basata sulla evidenza scientifica" era quello di verificare gli effetti prodotti dalla emanazione della legge regionale 41/2003 sui carichi lavorativi e sulla organizzazione dei 21 Dipartimenti di prevenzione della Regione Veneto. A tal fine si è proceduto alla rilevazione dei dati utili tramite la somministrazione di un questionario (autocompilato) a tutti i Dipartimenti di prevenzione della Regione Veneto. In particolare, le informazioni richieste riguardavano: (i) l'organizzazione dei dipartimenti per quel che riguarda il rilascio delle certificazioni abolite dalla L.R. 41/2003; (ii) il numero di certificazioni effettuate nei tre anni precedenti l'emanazione della legge; (iii) l'investimento, in termini di risorse umane, derivante dalle attività di certificazione in esame; (iv) la riorganizzazione dei Dipartimenti a seguito della implementazione della legge 41/2003.

Al momento della stesura del presente rapporto 20 dei 21 Dipartimenti contattati hanno risposto al questionario. Nel seguito verranno analizzati i dati relativi a ciascuna tipologia di servizio coinvolta nelle attività di certificazione ora abolite.

Servizi SISP e SIAN - Igiene e sanità del personale addetto alla produzione e vendita delle sostanze alimentari

Dalla rilevazione svolta emerge che, precedentemente alla applicazione della legge 41/2003, la maggior parte dei servizi SISP/SIAN effettuava direttamente gli accertamenti sanitari e le certificazioni relativi alla igiene e sanità del personale addetto alla produzione e vendita delle sostanze alimentari. In particolare, sono 14 i servizi che effettuavano direttamente gli accertamenti e le certificazioni ora abrogate. Mentre 5 dei rimanenti 6 servizi rispondenti affermano che tali attività erano effettuate da altre articolazioni della Azienda ULSS.

Considerando i 14 servizi che effettuavano direttamente gli accertamenti per gli alimentaristi, emerge che mediamente ognuno di essi ha svolto 11.411 controlli nel 2001, 11.771 nel 2002 e 11.505 nel 2003^{2[2]}.

Tradotto in numeri assoluti significa che nei 14 servizi in esame il numero di certificazioni era pari a:

159.752 nel 2001

164.787 nel 2002

161.067 nel 2003 (vedi figura 1).

Il numero delle certificazioni eliminate dalla legge 41, più o meno costante nei tre anni precedenti l'applicazione della legge stessa, appare così molto significativo anche perché esso non comprende le certificazioni effettuate dalle sei ULSS che demandavano tali controlli a servizi esterni ai dipartimenti di prevenzione (i Distretti socio-sanitari).

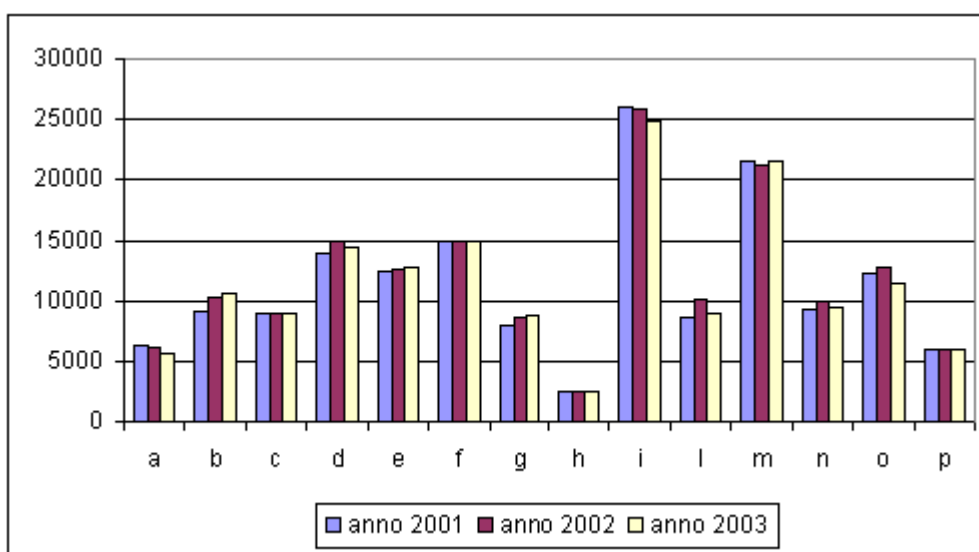


Figura 1: Numero assoluto di accertamenti effettuati direttamente dai servizi SISP/SIAN per anno e Azienda ULSS^{3[3]}.

Al fine di valutare gli effetti della legge 41 sui carichi lavorativi dei servizi SISP/SIAN si è rilevato non solo il dato assoluto o medio delle prestazioni erogate, ma anche

²[2] Per tutti e tre gli anni considerati la maggior parte dei 14 servizi fornisce il valore esatto delle certificazioni effettuate, mentre solo un piccola percentuale fornisce dati stimati dell'ammontare delle certificazioni eseguite.

³[3] Qui e nelle seguenti tabelle si è preferito "anonimizzare" le risposte fornite dai Dipartimenti di prevenzione. Pertanto le singole ULSS non vengono identificate con il loro numero ma con una lettera assegnata casualmente per ciascun grafico.

il numero di ore lavorative impiegate in tali attività secondo le diverse figure professionali coinvolte.

A tal fine è stato chiesto ai rispondenti di indicare il numero di ore/mese impiegate da medici, assistenti sanitari e personale amministrativo al fine di ottemperare agli obblighi relativi agli accertamenti riguardanti l'igiene e sanità del personale addetto alla produzione e vendita delle sostanze alimentari.

Risulta che mediamente, per gli 10 dei 14 servizi che svolgevano direttamente le certificazioni e che hanno risposto alla domanda, venivano impiegate 74,1 ore/mese per i medici, 84,7 per gli assistenti sanitari e 21,5 ore/mese per il personale amministrativo.

I valori assoluti per ciascun servizio e per ciascuna figura professionale sono riportati in figura 2.

Il totale dei valori assoluti per tutti i 10 servizi rispondenti indica che nell'attività di certificazione degli alimentaristi venivano impiegate 741 ore/mese per i medici, 847 per gli assistenti sanitari, 215 per il personale amministrativo.

Divisi per il numero di ore settimanali, questi dati ci indicano che in tali servizi la applicazione della legge 41 dovrebbe aver liberato risorse pari a:

- 19,5 settimane/uomo lavorative per i medici;
- 23,53 settimane/uomo lavorative per gli assistenti sanitari
- 5,97 settimane/uomo lavorative per personale amministrativo.

Considerando un anno lavorativo di 46 settimane possiamo anche dire che la legge regionale numero 41 ha permesso di "liberare" circa 5,8 medici, 6,14 assistenti sanitari e 1,54 amministrativi ^{4[4]}.

^{4[4]} Il calcolo svolto è il seguente: 38 o 36 ore settimanali x 46 settimane lavorate ÷ 12 mensilità = media ore mensili lavorate. Totale ore/mese risparmiate nei 10 servizi ÷ media ore mensili lavorate = numero di persone liberate dal lavoro di certificazione.

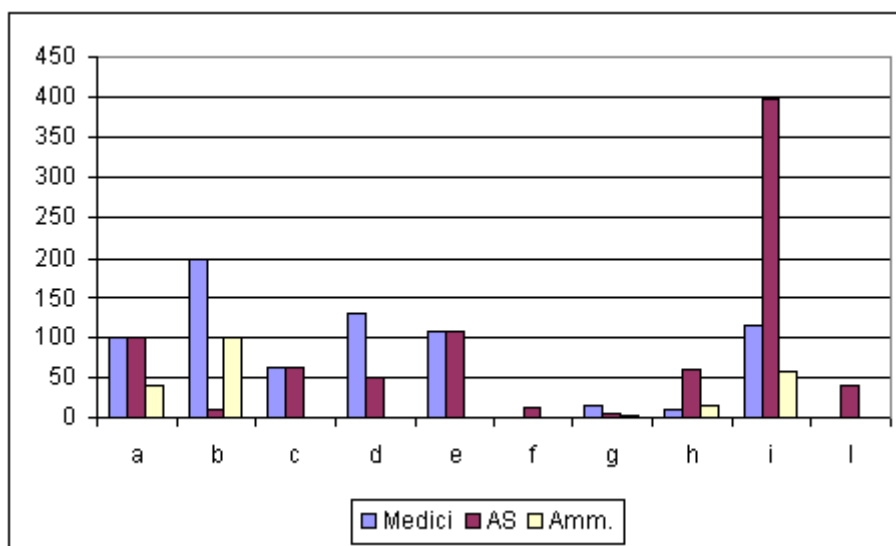


Figura 2: Numero di ore/mese delle figure professionali coinvolte nell'attività di certificazione per Azienda ULSS.

Tutti i 14 servizi che effettuavano direttamente gli accertamenti indicano di aver organizzato un'attività alternativa per il personale liberato:

- 8 hanno sia potenziato le attività esistenti sia avviato nuove attività,
- 4 hanno solamente potenziato attività preesistenti,
- 1 ha solamente avviato nuove attività
- 1 non ha né potenziato le attività né ha avviato nuove attività.

Infine 8 di questi 14 servizi hanno formalmente inserito la riorganizzazione nella pianificazione del servizio.

2. Servizi SPISAL - Visita Sanitaria precedente all'assunzione dell'apprendista

I dati raccolti mostrano che 17 dei 20 SPISAL che hanno risposto al questionario svolgevano direttamente le visite mediche degli apprendisti abrogate dalla legge 41. Delle tre ULSS che rispondono negativamente solamente 2 indicano che le visite erano effettuate da altri servizi.

La rilevazione ha messo in luce che nel corso dei tre anni precedenti l'entrata in vigore della legge il numero medio di visite effettuate - nei 17 servizi considerati - è andato leggermente calando; si passa infatti dai 1.661 del 2001, ai 1.478 del 2002, fino ai 1.336 del 2003.

Si tratta quindi di un totale di 28.232 accertamenti nel 2001, 25.133 nel 2002 e 22.706 nel 2003 (vedi figura 3) ^{5[5]}

Considerando invece l'ammontare di ore/mese per figura professionale risulta che - per i 14 dei 17 SPISAL che rispondono alla domanda - mediamente le ore/mese impiegate per la visita sanitaria degli apprendisti (ora abrogata) erano:

- 49,5 per i medici,
- 45,29 per gli assistenti sanitari

^{5[5]} Per tutti tre gli anni considerati, in 16 servizi il dato è stato calcolato, solamente in uno il dato fornito è stimato.

- 8,71 per il personale amministrativo.

La figura 4 riporta i dati assoluti per ciascuna Azienda ULSS e per ogni figura professionale. Il totale dei valori assoluti per i 14 servizi è quindi di 693 ore/mese per i medici, 634 per gli assistenti sociali e 122 per gli amministrativi.

Ripetendo il calcolo svolto per i servizi SISP/SIAN si può anche dire che l'implementazione della legge 41 dovrebbe liberare nei 14 SPISAL in questione circa 4,75 medici; 4,59 assistenti sanitari e 0,88 amministrativi.

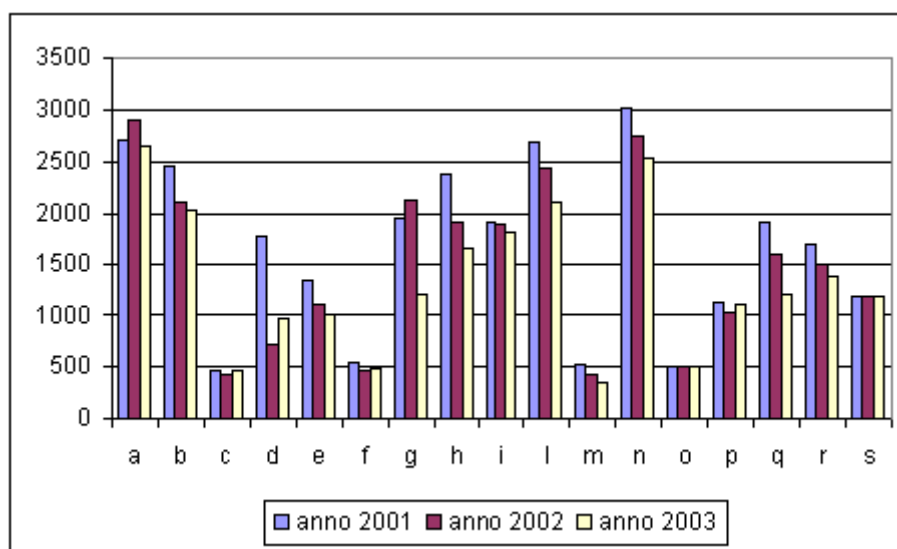


Figura 3: Numero assoluto di accertamenti effettuati direttamente dai servizi SPISAL per anno e Azienda ULSS.

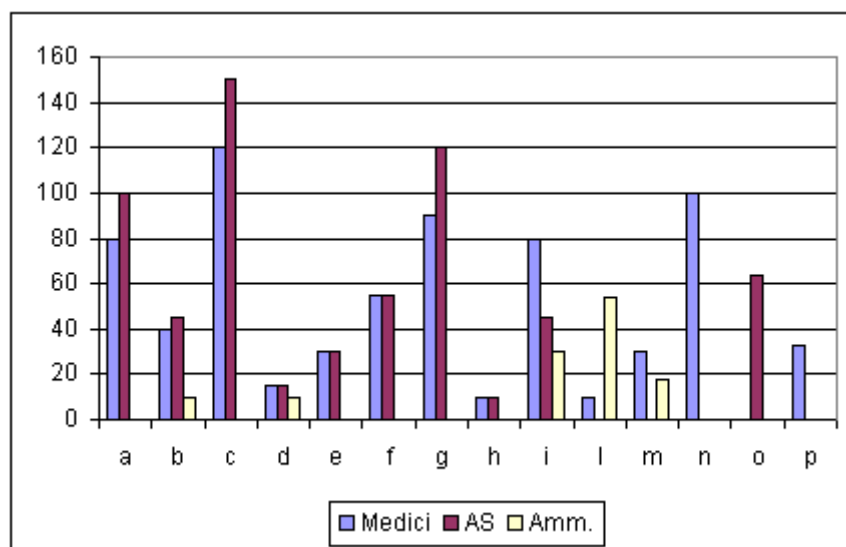


Figura 4: Numero di ore/mese delle figure professionali coinvolte nell'attività di vista per Azienda ULSS.

Dei 17 SPISAL che effettuavano direttamente le visite agli apprendisti tutti hanno organizzato attività alternative: 9 sia potenziando quelle già esistenti sia avviandone di nuove, 6 potenziando solamente quelle esistenti e 2 solamente avviandone di nuove.

Infine va notato che in 15 di questi servizi la riorganizzazione è stata inserita formalmente nella pianificazione del servizio.

3. Servizio Veterinario - Isolamento di animali per il controllo dell'infezione rabica

In tutte le 20 ULSS che hanno risposto al questionario il servizio svolgeva direttamente l'intervento dell'isolamento degli animali.

Il numero medio di isolamenti nei tre anni considerati è andato diminuendo leggermente: 266 nel 2001, 253 nel 2002 e 236 nel 2003. La figura 5 riporta l'andamento nel numero di isolamenti per ciascuno dei 20 servizi rispondenti ^{6[6]}

^{6[6]} Solo in un caso il dato è stimato.

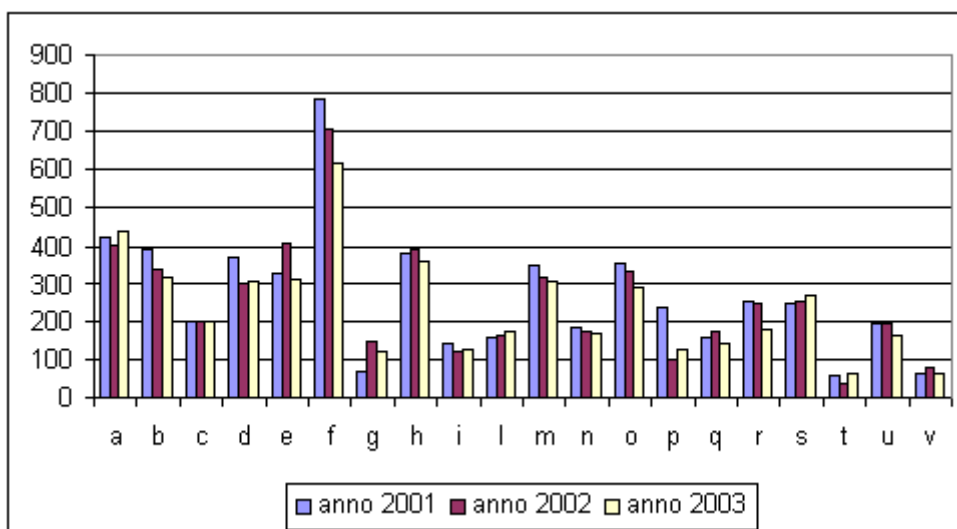


Figura 5: Numero assoluto di isolamenti effettuati direttamente dai servizi S.VET. per anno e Azienda ULSS.

La media di ore/mese impiegate per il personale medico in tale attività, nelle 20 Aziende ULSS rispondenti, è pari a 26,85, mentre valori decisamente inferiori si registrano per tecnici e amministrativi: rispettivamente 3 e 4,8 ore/mese.

I valori assoluti per singola Azienda sono riportati in figura 6, mentre quelli totali sono 537, 61 e 96 rispettivamente per le diverse figure.

Ovvero, si può argomentare che l'eliminazione della obbligatorietà dell'isolamento di animali per il controllo dell'infezione rabica ha liberato 3,68 medici, 0,44 tecnici e 0,70 amministrativi.

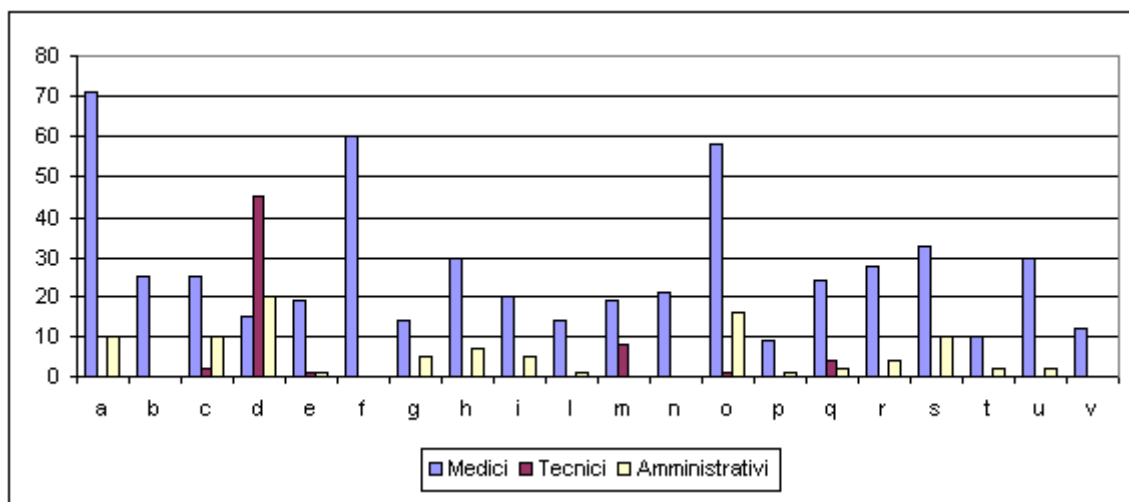


Figura 6: Numero di ore/mese delle figure professionali coinvolte nell'attività di isolamento per ULSS.

Rispetto alle attività alternative organizzate delle 20 ULSS rispondenti: 1 non risponde alle domande relative alle attività alternative, 8 affermano che non è stata avviata alcuna attività alternativa per il personale liberato, 11 affermano che sono state organizzate attività alternative alle attività soppresse con la legge 41. Considerando questo ultimo gruppo, in particolare, emerge che 8 indicano il potenziamento di attività preesistenti, 1 la creazione di

nuove attività e infine 2 servizi indicano di aver sia potenziato che introdotto nuove attività per il personale liberato.

In 9 servizi la riorganizzazione è stata inserita formalmente nella pianificazione del servizio.

4. Servizio Veterinario - Controllo del latte crudo destinato alla utilizzazione per la produzione di latte fresco pastorizzato

Prima della emanazione della legge regionale 41 del 2003, 17 servizi veterinari delle ULSS venete indicavano di eseguire direttamente i sopralluoghi previsti dal D.M. 185⁷[7].

Il numero medio dei sopralluoghi - nei 16 dei 17 servizi che rispondono alla domanda specifica - è stato in leggero aumento lungo i tre anni considerati, ovvero: 95 nel 2001, 101 nel 2002, e 102 nel 2003. I valori assoluti sono quindi di 1.522 sopralluoghi nel 2001, 1.622 nel 2002 e 1.638 nel 2003.

Per quel che riguarda i campioni di latte eseguiti, questi passano da una media di 138 nel 2001, a 126 nel 2002 fino ai 128 del 2003.

I valori per singola Azienda ULSS sono riportati in figura 8. Con un numero totale che passa dai 2.208 del 2001, ai 2.011 del 2002 e ai 2.045 del 2003 ⁸[8]

⁷[7] Due servizi non rispondono alla domanda e altri due rispondono in maniera negativa.

⁸[8] Per entrambe i dati qui analizzati la maggioranza dei servizi fornisce dati calcolati.

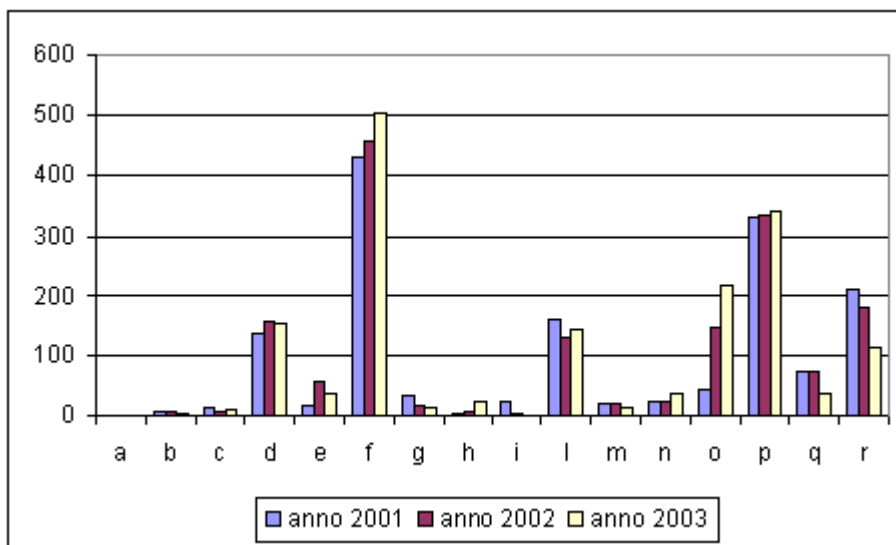


Figura 7: Numero di sopralluoghi effettuati direttamente dai servizi S.VET. per anno e Azienda ULSS.

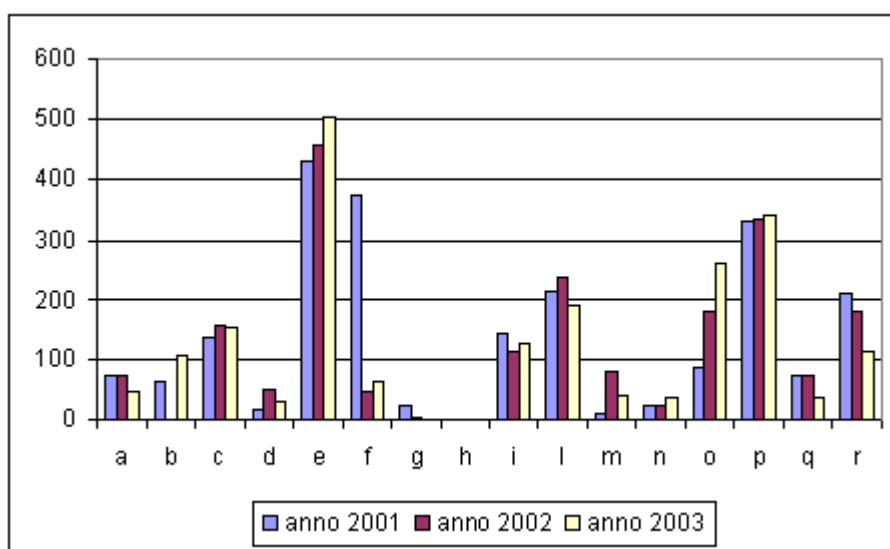


Figura 8: Numero assoluto di campioni effettuati direttamente dai servizi S.VET. per anno e Azienda ULSS.

Tra i 15 servizi che rispondono alla domanda specifica, risulta che la media di ore/mese impiegate nelle attività di controllo del latte di alta qualità è di 7,47 per i medici e di 4,5 per i tecnici; per dei valori assoluti pari, quindi, a 112 e 68 ore rispettivamente (i valori per singola Azienda sono presentati in figura 9).

La legge regionale 14/2003 ha quindi liberato in questi servizi 0,77 medici e 0,49 tecnici.

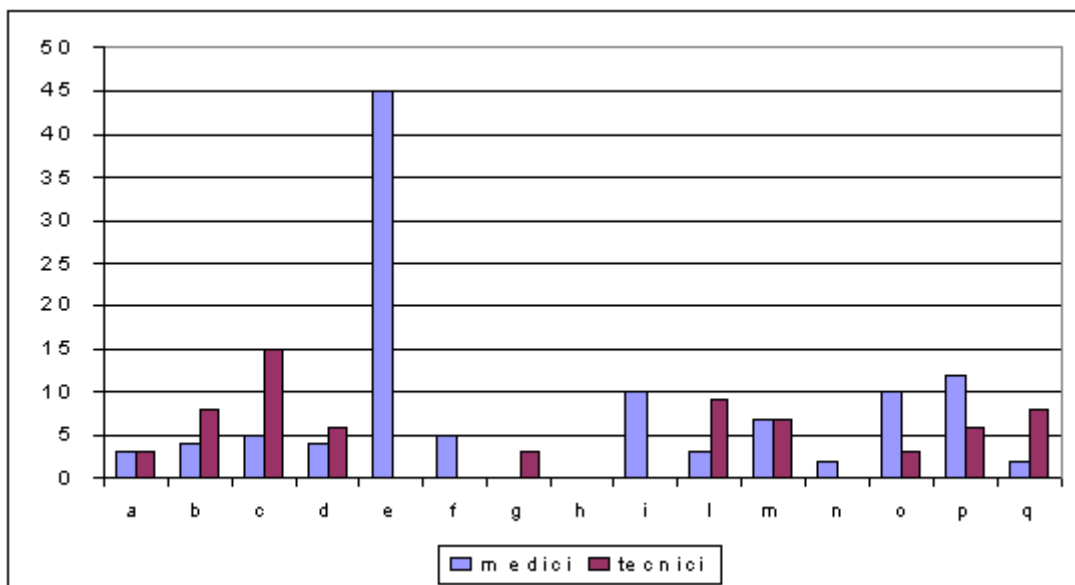


Figura 9: Numero di ore/mese delle figure professionali coinvolte nell'attività di controllo per Azienda ULSS.

Dei 17 servizi veterinari che svolgevano direttamente i sopralluoghi 9 non hanno organizzato alcuna attività alternativa per impiegare le risorse liberate dalla legge regionale 41/2003; mentre 7 di questi servizi hanno potenziato attività esistenti e solamente 1 ha avviato nuove attività. Infine va notato che in 7 casi la riorganizzazione è stata inserita formalmente nella pianificazione del servizio.

5. Servizio Veterinario - Lotta e profilassi della mixomatosi dei conigli

Per quel che riguarda la lotta e profilassi della mixomatosi dei conigli l'indagine condotta rivela che 9 dei 20 servizi veterinari rispondenti effettuavano direttamente le vaccinazioni.

Di queste 9 solamente 4 indicano il numero di vaccinazioni effettuate da veterinari liberi professionisti in convenzione con il servizio; il totale delle vaccinazioni fatte va dai 302.750 del 2001, ai 220.200 del 2002, per risalire ai 234.320 del 2003.

La figura 10 presenta i dati specifici per azienda.

Sono invece 6 i servizi che indicano il numero dei interventi di vigilanza sulle vaccinazioni eseguiti negli ultimi tre anni. In figura 11 viene riportato il dato rilevato per 5 di questi 6 servizi, il sesto caso infatti sembra deviare decisamente rispetto agli altri: esso segnala di aver effettuato nei tre anni considerati rispettivamente 42.000, 29.633 e 43.241 interventi di sorveglianza.

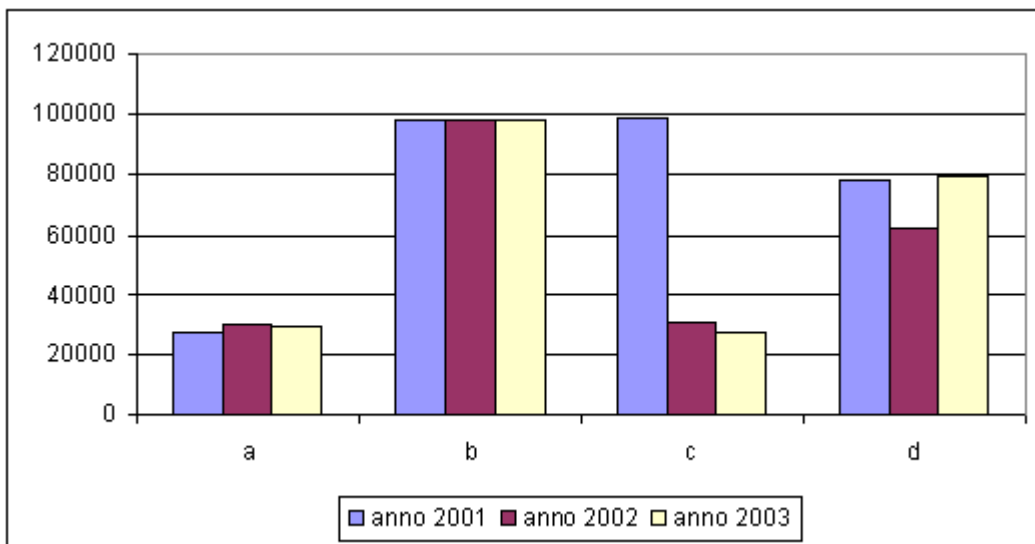


Figura 10: Numero assoluto di visite effettuate in convenzione dai servizi S.VET. per anno e Azienda ULSS.

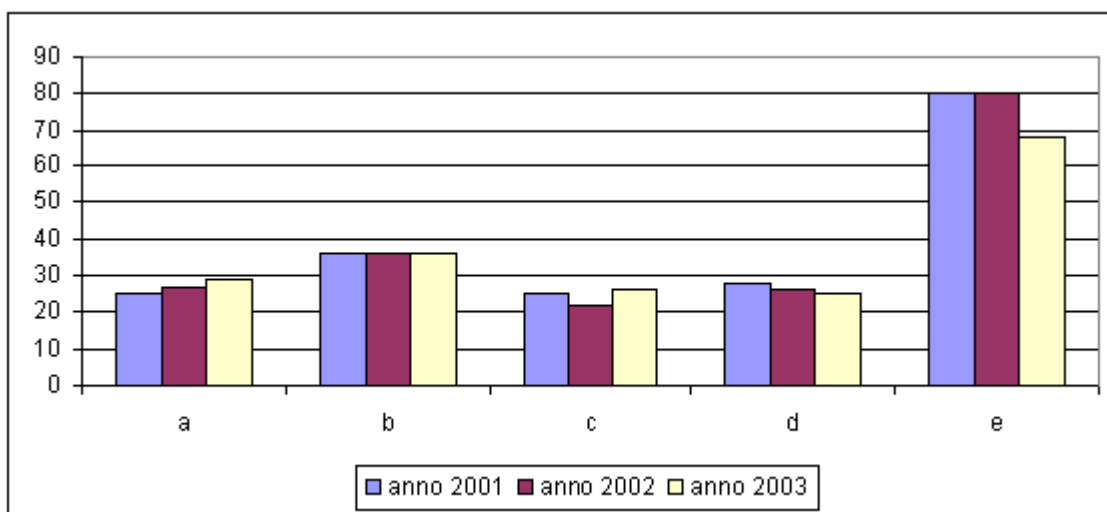


Figura 11: Numero assoluto di controlli effettuati in convenzione dai servizi S.VET. per anno e Azienda ULSS.

Per quel che riguarda le ore/mese dei medici coinvolti nella lotta e profilassi della mixomatosi dei conigli risulta che mediamente sono impiegate, per 8 delle 9 Aziende ULSS che svolgono direttamente il servizio e rispondono alla domanda, circa 16,12 ore.

Per un totale di 129 ore/mese, pari a circa 0,88 medici. I valori per ciascuna Azienda sono riportati in figura 12.

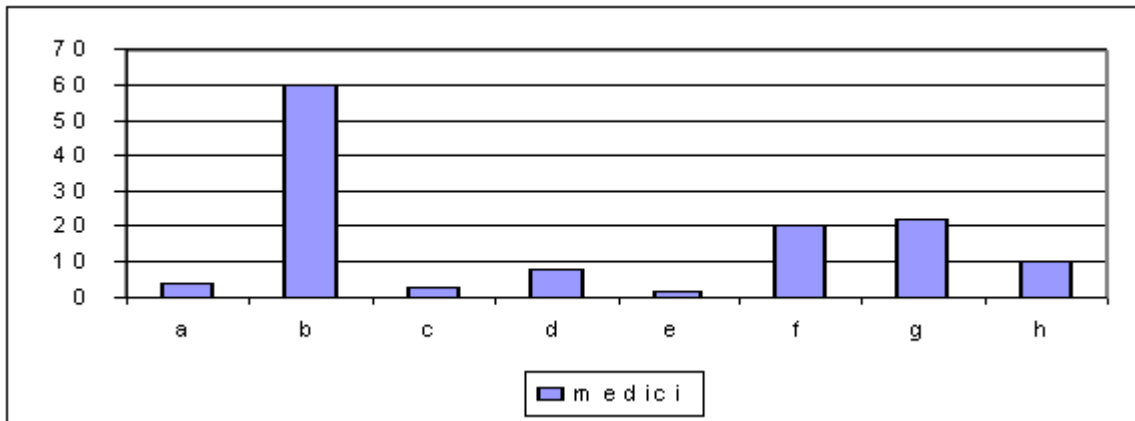


Figura 12: Numero di ore/mese delle figure professionali coinvolte nell'attività di lotta e profilassi per Azienda ULSS.

Per quel che riguarda l'impiego di personale liberato dalla applicazione della legge regionale 41/2003 risulta che 4 dei 9 servizi che svolgevano direttamente le vaccinazioni indicano di non aver organizzato alcuna attività alternativa per il personale liberato. Mentre i rimanenti 5 servizi hanno potenziato alcune attività preesistenti attraverso l'impiego delle risorse liberate, uno di questi ha anche attivato nuove attività.

In 4 dei 9 servizi la riorganizzazione è stata formalmente inserita nella pianificazione di servizio.
