

PROPOSTA PER IL MIGLIORAMENTO DEI SISTEMI INFORMATIVI REGIONALI FINALIZZATO ALLA COSTITUZIONE DI UNA PIATTAFORMA INTEGRATA NAZIONALE DELLA SICUREZZA ALIMENTARE E DELLA SANITÀ VETERINARIA (approvata in Commissione Salute in data 25.6.2009)

Nell'ambito di una proposta approvata dalla Commissione Salute in data 11/12/06, in risposta alla richiesta del Ministero della Salute di affrontare alcune problematiche relative alla sicurezza alimentare ed agli Istituti Zooprofilattici Sperimentali, era stato indicato come obiettivo prioritario, per il governo in materia di sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare la definizione di un sistema informativo idoneo a garantire la piena cooperazione tra amministrazioni regionali e centrali.

Facendo seguito a tale mandato, nell'ambito dei lavori della Conferenza del Dipartimento di Sanità Pubblica Veterinaria Nutrizione e Sicurezza Alimentare del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e dei Responsabili dei Servizi Veterinari e SIAN delle Regioni e Province autonome, è stato siglato, in data 12 giugno 2008, l'accordo tecnico per la costituzione della cabina di regia per la progettazione della piattaforma informativa nazionale in materia di sicurezza alimentare e sanità pubblica veterinaria e lo sviluppo dei sistemi informativi regionali.

I lavori della cabina di regia hanno condotto a vari approfondimenti:

- 1- ricognizione dei sistemi informatizzati regionali per la gestione delle attività di sicurezza alimentare;
- 2- ricognizione dei flussi informativi attualmente esistenti e variamente gestiti;
- 3- analisi dei problemi collegati alla ristrutturazione dei flussi esistenti per priorità, in modo da migliorare la qualità dei dati, secondo un assetto semantico condiviso, generando nel contempo consistenti economie ed evitando duplicazioni e sovrapposizione dei flussi;
- 4- analisi dei benefici collegati a tale razionalizzazione, alla valorizzazione delle responsabilità e delle autonomie regionali, alla agevolazione dei compiti statali di indirizzo e coordinamento ed all'uso dello strumento elettronico per ridurre progressivamente l'utilizzo di supporti cartacei.

Il Coordinamento tecnico ha pertanto prodotto il presente progetto da sottoporre alla approvazione della Commissione Salute.

Il documento è stato condiviso con il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali nell'ambito della cabina di regia.

RAZIONALE

I principi e le regole di sicurezza alimentare, profondamente rivisti nell'impostazione da una serie di Regolamenti comunitari emanati negli ultimi anni, prevedono un articolato sistema di garanzie a cui concorrono le imprese produttrici e distributrici, con varie forme di autocontrollo dalla produzione primaria fino al consumo, presidiate da adeguati strumenti di controllo ufficiale, demandati ai tre livelli del Servizio Sanitario Nazionale (Aziende USL, Regioni e Province autonome e Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali).

Il prioritario diritto dei cittadini alla salute, assicurato dai controlli sanitari ufficiali per migliorare gli standard di igiene e sicurezza e garantirne il rispetto, concorre peraltro alla valorizzazione delle produzioni, attraverso il consolidamento della fiducia dei consumatori, in Italia e all'estero.

In Italia, la produzione agroalimentare, pur avendo ragguardevoli esempi di imprese a carattere industriale anche operanti su base multinazionale, è caratterizzata, nel confronto con la media europea, da una netta prevalenza di imprese medio-piccole e da una vasta rappresentanza di microimprese, operanti nel settore artigianale. Questa particolarità è peraltro collegata alla grande ed apprezzata varietà di produzioni, anche locali e tipiche, divenute oggetto di tutela storico-culturale e valorizzazione gastronomica. Questa rete di imprese rappresenta anche un fattore di tenuta economica, sia a salvaguardia del territorio, grazie al privilegio anche ecologico che si va accordando alle produzioni cosiddette a chilometri zero, sia per mercati particolari e per l'esportazione.

Ne risulta la necessità di disporre, da parte delle Regioni e Province autonome, di sistemi informatizzati dedicati alla raccolta dei dati fondamentali per garantire da parte dei Servizi territoriali la valutazione e la gestione del rischio secondo modelli flessibili ed orientati al superamento di residue impostazioni burocratiche. Efficaci sistemi di gestione informatizzata consentono d'altra parte una pronta reazione in caso di allarmi sanitari ed una efficace informazione per i consumatori. Tali sistemi regionali vanno pertanto promossi e supportati attraverso una previsione regolamentare che ne stabilisca finalità e criteri di funzionamento e determini adeguati contributi finanziari di sostegno.

Al livello di Autorità competenti in materia di sicurezza alimentare (come definite dal Dlvo 193 del 6/11/07), per quanto attiene le funzioni di governo, ovvero a livello regionale e statale, è fondamentale garantire la definizione di indicatori di salute e sicurezza alimentare che concorrano alla programmazione e consentano la rendicontazione degli interventi relativi ai piani integrati di sicurezza alimentare di cui all'intesa Stato-Regioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano n.133/CSR del 14/6/07. Una serie di dati sono peraltro necessari anche per fornire da parte dell'Autorità centrale all'Unione Europea informazioni ufficiali sull'attuazione di piani e programmi armonizzati a livello europeo.

Una piattaforma nazionale di sicurezza alimentare e sanità veterinaria, strutturata in collaborazione tra Amministrazione centrale e Regioni, con le innovative modalità per la cooperazione applicativa e lo scambio certificato dei dati tra pubbliche amministrazioni, può garantire questo risultato attraverso un sistema informatizzato facile da consultare nella sua articolazione nazionale ed adattato e flessibile nella sua applicazione locale:

- mettendo in condivisione i dati anagrafici già registrati nei sistemi pubblici di riferimento per le imprese agricole e alimentari;
- migliorando o ristrutturando, su basi condivise, i sistemi informatizzati regionali che garantiscano ai servizi di sicurezza alimentare e sanità veterinaria delle Aziende USL il supporto necessario alle azioni di controllo e alla loro documentazione;
- supportando le relazioni fra imprese, cittadini e servizi di sicurezza alimentare per favorire la formazione sanitaria degli operatori del settore alimentare e le scelte consapevoli dei consumatori;
- garantendo la disponibilità, a livello nazionale di dati attendibili per descrivere con immediatezza il panorama delle imprese di ciascun settore, le garanzie sanitarie accertate e le eventuali criticità sanitarie a cui porre rimedio.

LA PIATTAFORMA INTEGRATA NAZIONALE DELLA SICUREZZA ALIMENTARE E SANITA' VETERINARIA

La piattaforma integrata nazionale assolve al compito di rendere disponibili in maniera rapida ed efficiente, in condivisione e trasparenza, le informazioni indispensabili per le funzioni di programmazione e governo attribuite alle Amministrazioni statali e regionali, nell'ambito delle relative specificità di ruolo.

Il Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali ha infatti necessità proprie nel governo istituzionale del sistema, nei rapporti con Governo e Parlamento, nella gestione dello scambio informativo con l'Unione Europea e in genere al livello internazionale, oltre alla responsabilità di assicurare uniformi garanzie di salute e tutela del consumatore.

Le Regioni necessitano, per altro verso, di un proprio sistema informativo in grado di garantire, oltre alle funzioni istituzionali relative al governo regionale, l'assolvimento dei compiti di amministrazione e organizzazione dell'erogazione dei servizi, supportando adeguatamente gli interventi gestionali attribuiti alle Aziende USL, assicurando livelli uniformi di assistenza ed efficacia delle azioni intraprese.

Tra gli obiettivi di governo delle attività connesse alla sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare, definiti e concordati nel 2007 tra il Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali e le Regioni e Province autonome ed identificati come prioritari è indicata fra l'altro la specifica necessità di garantire la cooperazione applicativa dei vari sistemi informativi nazionali e regionali e di definire un nomenclatore comune al fine della costituzione di un sistema efficiente per la programmazione sanitaria.

La piattaforma integrata nazionale della sicurezza alimentare ha lo scopo di rendere nello specifico disponibili informazioni certificate dall'Ente competente strutturate secondo due criteri:

- a) **dati aggregati**, per unità gestionale (Regione ordinariamente, ASL ove necessario) che consentano di assolvere il debito informativo specifico, concordato in sede di cabina di regia, definendo un sistema di indicatori di attività e di risultato indispensabili per la programmazione e la rendicontazione. La priorità è assicurata ai flussi di derivazione comunitaria e ad eventuali rischi emergenti.
- b) **dati di dettaglio** relativi ad eventi che hanno rilievo in sé, per la necessità di informazione e adozione di interventi urgenti. La priorità è assicurata ai casi di focolai di talune malattie degli animali, zoonosi ed emergenze alimentari.

L'unitarietà del quadro di riferimento della PIN consente di raccogliere informazioni strutturate secondo un metodo comune e disciplinate secondo un lessico condiviso ed esplicitato, in modo che non si tratti di semplici aggregazioni dati ma di precisi contenuti sanitari, fruibili perché frutto di un processo definito, monitorato e certificato.

ADOZIONE DI UNA PIATTAFORMA DI PUBLISH & SUBSCRIBE E SPERIMENTAZIONE PILOTA

Dal punto di vista tecnico le informazioni definite dalla Cabina di Regia possono essere messe a disposizione e condivise utilizzando gli strumenti per la gestione federata dello scambio di informazioni nella Pubblica Amministrazione. Esiste già un canale ufficiale di cooperazione informatica tra amministrazioni (publish and subscribe, in seguito P&S), trasparente e rapido, che può essere utilizzato assicurando un elevato grado di indipendenza tra sistemi territoriali e sistemi centrali di monitoraggio, e garantendo l'evoluzione per adattarlo ad ulteriori esigenze informative. Il sistema, promosso dal CNIPA, è pienamente rispondente ai requisiti previsti dal Codice dell'amministrazione digitale per quanto concerne l'accesso ai servizi erogati dalla pubblica amministrazione, alla digitalizzazione dei documenti, all'utilizzo della firma digitale.

Tale sistema è già operativo e funzionante, in attuazione del Decreto legge 25 giugno 2008, n.112, art. 38 comma 3, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133, presso l'Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, che gestisce con tale modalità il portale nazionale delle imprese per le funzioni di sportello unico delle attività produttive. Un accordo preliminare con l'Amministrazione Unioncamere prevede che si possa utilizzare tale sistema per la gestione di alcuni flussi, ritenuti prioritari e già consolidati, predisponendo un accesso tramite le porte di dominio regionali e un ambiente pilota dedicato.

Tale fase avrà lo scopo di verificare la rispondenza e l'adeguatezza del sistema alle esigenze delle Regioni e Province autonome per la raccolta, certificazione e trasmissione dei dati tra Regioni e con gli Enti regionali, interregionali e nazionali di riferimento.

La fase di sperimentazione (mesi tre) sarà condotta dalle Regioni rappresentate nella Cabina di Regia (Toscana, Campania, Lombardia, Marche, Piemonte e Sicilia) a cui saranno messe a disposizione le risorse necessarie (porte di dominio, funzione di pubblicazione e sottoscrizione, individuazione del profilo dei nodi regionali) per l'utilizzo ed il monitoraggio del sistema. Sarà inoltre predisposto un prototipo per la verifica e la certificazione dei dati che le Regioni devono trasferire con il sistema (con funzioni di scrivania virtuale e data cleaning). Tale strumento si avvarrà anche di funzioni di interoperabilità con banche dati operanti presso strutture nazionali e regionali di riferimento per il controllo delle informazioni trasmesse e di funzioni di compilazione automatica dei dati ricavabili dai sistemi locali. La sperimentazione sarà condotta per circa 3 mesi lavorativi al termine dei quali si procederà, in base alle indicazioni fornite dalla cabina di regia ad una valutazione di efficacia, efficienza ed impatto economico prima di procedere, al consolidamento della piattaforma ed al progressivo ampliamento della tipologia delle informazioni trattate con il dispiegamento del sistema presso le restanti Regioni. Contemporaneamente sarà condotta una fase di analisi delle informazioni necessarie ad assicurare la gestione dei flussi prioritari per le esigenze dei servizi locali e centrali di sicurezza alimentare.

PROPOSTE OPERATIVE PER LA SELEZIONE E DEFINIZIONE DEI FLUSSI RIFERIBILI ALLA PIATTAFORMA

Per la selezione e definizione dei flussi riferibili alla piattaforma è prevista la conduzione in parallelo delle seguenti attività.

1- Il gruppo tecnico della Cabina di Regia ha ormai definito i flussi di derivazione comunitaria ed in uso a livello nazionale. E' pertanto necessario stabilire una scala di priorità per il primo anno di sviluppo del sistema, in modo da usufruire al più presto dei servizi della piattaforma per la raccolta dei flussi prioritari, nuovi o consolidati.

La struttura dei dati può essere agevolmente estrapolata dall'esame dei documenti preparatori presentati sia dalle Regioni sia dal Ministero. Si tratta basilarmente di identificare e aggregare per gruppi omogenei le imprese, le tipologie di accertamento, le matrici campionate, i pericoli rilevanti per i quali si eseguono i controlli/campionamenti ufficiali, i casi rilevanti di non conformità. Per questa attività e per la uniformazione semantica ci si può avvalere del nomenclatore a questo scopo già definito con il lavoro congiunto delle Regioni Emilia Romagna e Lombardia e dell'IZS di riferimento, attraverso il dovuto confronto con i vari sistemi di classificazione in uso a livello delle regioni dotate di un loro sistema informativo o a livello internazionale. Si ritiene che l'attività possa essere completata in 6 mesi lavorativi.

2- Per nuovi flussi o flussi che si intendono ristrutturare è prevista una fase per garantire l'analisi di fattibilità dei percorsi di lavoro per costruire indicatori attendibili, sensibili e comparabili, a partire dai dati territoriali e di laboratorio disponibili.

Si tratta di stabilire un processo univoco, rispettoso tuttavia delle differenze organizzative regionali, che, a partire dai dati generati a livello delle Aziende USL, degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali e attraverso l'esame e la validazione dei servizi epidemiologici a livello regionale, ne garantisca l'appropriatezza e costanti revisioni di qualità. La valutazione di fattibilità è inoltre fondamentale per consentire che il dato certificato sia veramente in grado di rappresentare la situazione voluta e ottimizzare le risorse disponibili. La appropriata selezione delle priorità può favorire un processo graduale e sistematico per l'arricchimento del quadro informativo.

Le Regioni ed il Ministero opereranno attraverso un gruppo di lavoro sulla costruzione degli indicatori sanitari che coinvolge alcuni Servizi Regionali e Osservatori epidemiologici degli IZS. Si ritiene che l'attività, possa essere completata entro otto mesi lavorativi.

COSTI PER L'AVVIAMENTO E LA GESTIONE DEL SISTEMA P&S INCLUSE LE FUNZIONI DI DATA CLEANING

Fermo restando che l'intesa e la relativa offerta economica dell'Unione delle Camere di Commercio è in fase di definizione, i costi sono stimati secondo le seguenti linee di attività:

1. Fase sperimentale con disponibilità di un ambiente dedicato, un numero limitato di utenti e di flussi. I costi di questa fase sono sostenuti da Unioncamere.
2. Fase di attuazione nel I anno: i costi di dispiegamento del sistema di realizzazione, della sua manutenzione, delle funzioni di data cleaning e di gestione dei flussi indispensabili saranno oggetto di una specifica offerta in relazione all'entità del livello di dettaglio dei dati trasmessi e delle funzioni di data cleaning dedicate.

Il piano di sviluppo sarà orientato alla economicità di gestione. I costi per la prima fase di sviluppo sono valutati in 445.000 €. Fatti salvi eventuali contributi nazionali, le risorse messe a disposizione dalle Regioni e Province autonome sono quelle indicate nella tabella allegata. I criteri proposti si riferiscono ad una quota fissa comune a tutte le Regioni e Province autonome e di una quota variabile in rapporto alla popolazione residente.

Si individua la Regione Lombardia come capofila del progetto.

SVILUPPO DEI SISTEMI REGIONALI

La piattaforma informativa della sicurezza alimentare, se adeguatamente strutturata e supportata nella sua evoluzione nell'ambito della programmazione sanitaria di settore, può concorrere a garantire non solo efficienza e trasparenza, ma anche sviluppo, in termini di responsabilizzazione, capacità ed autonomia, estendendo i propri benefici alle 19 Regioni e 2 Province autonome.

Tuttavia è necessario che si garantisca sussidio appropriato ai percorsi che partono da una situazione di relativo svantaggio, come nel caso della mancanza di sistemi informativi regionali strutturati e informatizzati. Le Regioni, attraverso apposita intesa di Conferenza, assumono l'impegno a garantire la presenza e funzionalità di propri sistemi informativi di gestione della sicurezza alimentare e sanità animale entro il 2012. L'intesa stabilirà obiettivi e requisiti minimi condivisi di tali sistemi, lasciando discrezionalità per quanto riguarda criteri e modalità di organizzazione e di attuazione.

Le Regioni e le Province autonome si impegnano a garantire forme di riuso dei software esistenti e/o progetti congiunti per l'informatizzazione dei Servizi Veterinari e Sian e dell'interfaccia con i sistemi informatizzati degli IZS e degli altri laboratori regionali di riferimento, con modalità compatibili sia con le esigenze locali sia con l'alimentazione della piattaforma. Il programma di realizzazione potrà avvalersi di incentivi specifici anche in relazione ai piani di e-government sviluppati nell'ambito delle linee guida per l'informatica nella pubblica amministrazione.

CONTRIBUTO DEL MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI

Il Dipartimento per la Sanità Pubblica Veterinaria, la Nutrizione e la Sicurezza degli Alimenti nel condividere il presente documento progettuale ha garantito la partecipazione del Ministero per la parte di competenza garantendo altresì l'impegno a ricercare risorse finanziarie da dedicare alla realizzazione, in misura almeno pari al contributo delle Regioni e Province autonome.

REGIONE	POPOLAZIONE RESIDENTE	QUOTA FISSA	QUOTA VARIABILE SU POPOLAZIONE	TOTALI
Piemonte	4.430.702	10.000	20.000	30.000
Valle D'Aosta	126.987	10.000	0	10.000
Lombardia	9.733.107	10.000	30.000	40.000
Liguria	1.615.777	10.000	5.000	15.000
Provincia di Bolzano	498.570	10.000	0	10.000
Provincia di Trento	519.496	10.000	0	10.000
Veneto	4.882.631	10.000	20.000	30.000
Friuli Venezia Giulia	1.230.582	10.000	5.000	15.000
Emilia Romagna	4.334.003	10.000	20.000	30.000
Toscana	3.705.884	10.000	15.000	25.000
Umbria	893.826	10.000	0	10.000
Marche	1.568.816	10.000	5.000	15.000
Lazio	5.622.752	10.000	25.000	35.000
Abruzzo	1.333.253	10.000	5.000	15.000
Molise	320.866	10.000	0	10.000
Campania	5.812.479	10.000	25.000	35.000
Puglia	4.079.952	10.000	20.000	30.000
Basilicata	590.748	10.000	0	10.000
Calabria	2.009.124	10.000	10.000	20.000
Sicilia	5.037.634	10.000	25.000	35.000
Sardegna	1.670.488	10.000	5.000	15.000
TOTALE	60.017.677	210.000	235.000	445.000

**Quota Variabile
euro per residenti**

30.000 >6 milioni 25.000 5-6 milioni 20.000 4-5 milioni 15.000 3-4 milioni
10.000 2-3 milioni 5.000 1-2 milioni 0 <1milione