

IHPB

ITALIAN HEALTH POLICY BRIEF

OPINIONI E CONFRONTI PER UNA SANITÀ SOSTENIBILE

COPERTURA SANITARIA UNIVERSALE E PIÙ PREVENZIONE NEL PROGRAMMA DI LAVORO DELL'OMS 2019-2023

AUTORI

Carlo Signorelli, Anna Odone, Federica Balzarini, *Scuola di Specializzazione in Igiene e medicina preventiva, Università Vita-Salute San Raffaele.*

Nell'ultima Assemblea generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) è stato approvato il programma di lavoro per il prossimo quinquennio che si pone obiettivi ambiziosi, tra cui la copertura universale per le cure sanitarie ma, soprattutto, concrete e mirate iniziative di prevenzione di cui tutti i Paesi dovranno tenere conto nei prossimi atti di programmazione sanitaria. Gli obiettivi del programma tendono al miglioramento dello stato di salute e alla creazione di sistemi sanitari efficienti ed accessibili.

Secondo l'Atto costitutivo dell'OMS uno dei principali obiettivi è "il raggiungimento, da parte di tutte le popolazioni, del più alto livello possibile di salute", definita come "uno stato di

Introduzione

a cura di **Stefano Del Missier**

Direttore Responsabile Italian Health Policy Brief

È iniziata la 18^a legislatura della Repubblica e non si vedono, almeno fino ad ora, grandi temi di discussione all'orizzonte. Al di fuori delle polemiche sul tema vaccini, delle schermaglie politico-partitiche per prendere una posizione, soprattutto a fare del chiacchiericcio sui social network (a prescindere dai contenuti), e del prossimo – credo – riassetto degli organi centrali e istituzionali per via di esigenze da Spoils System, il dibattito su sostenibilità e innovazione del servizio sanitario nazionale langue. Molte sono state le sollecitazioni da parte del mondo scientifico durante la campagna elettorale, tutte volte a cercare di porre al centro del dibattito e dell'attenzione dei decisori ultimi i temi stringenti e vitali per salvaguardare quel patrimonio di esperienze e di risultati che, magari non in modo eccelso, comunque il SSN, nelle sue articolazioni regionali, riesce ancora a garantire.

Un paese sempre più vecchio, sempre più in difficoltà, con ancora troppi "vizi" per quanto riguarda sani comportamenti e stili di vita e, da ultimo, sempre meno in grado di "contribuire" economicamente alla propria salute.

Si tratta di trend conosciuti ormai a tutti, ma ancora non c'è una visione cui far seguire una svolta nella gestione del SSN che lo renda sostenibile.

Lo sguardo, quindi, non può che andare allora su confini più ampi, a livello più globale, dove invece la discussione non solo continua, ma trova anche documenti di riflessione e strumenti (o, almeno ipotesi) per agire. Il programma di lavoro OMS per il quinquennio 2019-2023, approvato nel maggio scorso dall'Assemblea Generale, ci offre, dunque, qualche spunto di riflessione "alta" declinando gli obiettivi di sviluppo sostenibile dei sistemi sanitari, ma anche le azioni che devono congiuntamente essere realizzate perché tali obiettivi si possano raggiungere. Lo scritto del prof. Signorelli e delle ottime collaboratrici della Scuola di Specializzazione in Igiene e Medicina Preventiva dell'Università Vita-Salute del San Raffaele di Milano ci aiuta a leggere in modo sintetico e sistematico questo importante documento per dare respiro ad una politica sanitaria oggettivamente asfittica. Di notevole impatto anche mediatico l'obiettivo del triplo miliardo entro il 2023: un miliardo di persone in più che beneficino di copertura sanitaria, un miliardo di persone in più sono meglio tutelate dalle emergenze sanitarie e un miliardo di persone in più godono di salute e benessere migliori. Il primo obiettivo è quello più focalizzato sul dare assistenza e cure essenziali per tutti, e la descrizione delle strategie per il suo raggiungimento è un sunto di straordinaria efficacia per chi ha il compito di guidare i servizi sanitari verso il futuro. Come sempre, abbiamo l'auspicio che tali contributi possano essere utili per i decisori nel loro difficile lavoro.



Figura 1. Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, Fonte: UN

totale benessere fisico, mentale e sociale” e non semplicemente “assenza di malattie o infermità”¹.

Il 13° programma di lavoro (GPW) 2019-2023, approvato il 25 maggio 2018 dalla World Health Assembly, svoltasi a Ginevra², vuole proprio sfruttare il grande potenziale dell’OMS: il successo del Programma è strettamente legato all’adesione ai Sustainable Development Goals (Figura 1), con un particolare riferimento al numero 3 “Assicurare vite sane e promuovere il benessere per tutti a tutte le età”, e l’ambiziosa agenda vuole essere un supporto alle nazioni per raggiungere tutti gli obiettivi globali di sviluppo sostenibile.

Negli ultimi anni, sono stati raggiunti importanti traguardi di salute: l’aspettativa di vita è aumentata in più parti del mondo, la poliomielite non è lontana dall’eradicazione, 21 milioni di persone con HIV ricevono un trat-

tamento efficace. Purtroppo, però, nonostante questi risultati incoraggianti, le persone continuano a scontrarsi con minacce e problematiche per il loro benessere. Più della metà della popolazione non può permettersi le cure di cui ha bisogno, non accede ai servizi sanitari in modo continuativo e tutto il mondo si trova ad affrontare rischi sanitari di impatto elevato come epidemie, pandemie ed altre emergenze sanitarie e ambientali.

L’aspettativa di vita non è cresciuta in modo direttamente proporzionale alla qualità, e l’aumento dell’età della popolazione mondiale (e maggiormente di quella europea) ha portato ad un incremento delle malattie cronico degenerative, anche a causa di stili di vita non sani. Molte di queste problematiche sono radicate nelle disuguaglianze sociali, politiche, economiche, o relative ad altri determinanti di salute, e si accentuano nelle popolazioni più vul-

nerabili, amplificando le loro difficoltà. Il GPW è in linea con l’interpretazione del ruolo del Segretariato nel contesto economico e sociale, basato proprio sull’articolo 1 dell’Atto costitutivo dell’OMS già citato, e sintetizza tutti gli scopi dell’Ente, tra cui spicca la promozione della salute, mantenendo un mondo sicuro e occupandosi soprattutto dei più vulnerabili.

Il GPW 2019-2023 dispone una direzione strategica e fornisce una struttura per misurarne i progressi.

Il documento è stato sviluppato in più fasi, dalla bozza dell’agosto 2017 redatta sulla base degli input degli Stati Membri e sulle valutazioni esterne del lavoro svolto dall’OMS³. La nota, dopo le considerazioni dei comitati regionali e le consultazioni pubbliche, è stata portata all’Executive Board che l’ha inclusa nell’agenda della Assemblea annuale, con approvazione avvenuta il 25 maggio 2018.

Il GPW13 è strutturato intorno a tre priorità strategiche, in particolare auspica: (1) il raggiungimento di una copertura sanitaria universale; (2) l'attenzione verso le emergenze sanitarie; (3) la promozione della salute.

Queste priorità sono supportate da cambiamenti sostanziali nella leadership, per guidare l'impatto della Sanità Pubblica in ogni nazione e concentrare ricerca e innovazioni su questi effetti. È necessario, quindi, proporre delle modifiche a livello organizzativo, di cui troviamo ampie e concrete spiegazioni all'interno del documento, e una panoramica nella Figura 2.

L'OMS deve agire in concerto con tutti gli stakeholder, non solo rappresentando gli Stati Membri e i comitati regionali, ma includendo soprattutto la società civile, il settore privato, le istituzioni di ricerca e rimanendo sempre conforme alle politiche espresse dalle Nazioni Unite nel Quadriennial Comprehensive Policy Review, di cui mo-

nitora e implementa i temi di salute⁴. Si propone il supporto di un approccio concreto e unitario, lavorando ad un programma unico per ottimizzare le risorse.

I prossimi cinque anni saranno fondamentali per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, e richiederanno azioni congiunte poiché, sebbene presentate singolarmente, le priorità strategiche sono fortemente correlate tra loro e si influenzano, ma soprattutto si rinforzano vicendevolmente.

GPW13 imposta tre priorità strategiche, legate agli obiettivi ambiziosi dei Sustainable Development Goals.

Il raggiungimento del terzo obiettivo è alla base di tutto il lavoro programmatico esposto e rappresenta perfettamente il focus dell'organizzazione, cioè quello di promuovere la salute e il benessere piuttosto che solamente combattere le malattie.

L'azione è multisettoriale, rispecchian-

do la vasta gamma di determinanti che hanno azione sulla salute delle persone: la nutrizione, con un protocollo multisettoriale che proviene dalla seconda conferenza internazionale sulla nutrizione⁵, la protezione dei diritti umani, le politiche nel settore agricolo, dei trasporti, economico, modelli educativi, ambientali.

La dichiarazione di Alma Ata sulla Primary Health Care, la carta di Ottawa per la promozione della salute, la dichiarazione di Rio sulle determinanti di salute, la dichiarazione di Helsinki sulla salute, la dichiarazione di Shangai sulla promozione della salute nell'agenda per lo sviluppo sostenibile, forniscono una guida utile ad una risposta integrata.

L'obiettivo proposto è quello del triplo miliardo entro il 2023:

- 1 miliardo di persone in più beneficino di copertura sanitaria universale;
- 1 miliardo di persone in più sono me-



Figura 2. Panoramica del 13° Programma Generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità: strategie e cambiamenti, Fonte: adattata da GPW13 WHO, 2018

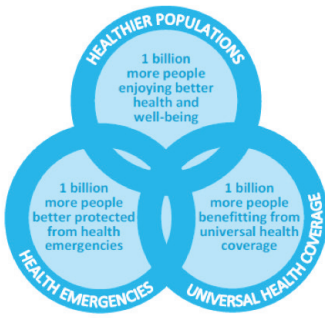


Figura 3. Priorità strategiche interconnesse, Fonte: GPW13 WHO, 2018

glio tutelate dalle emergenze sanitarie;

- 1 miliardo di persone in più godono di una salute e di un benessere migliori. Questo grande proposito racchiude sforzi da parte di tutti: Stati Membri, partner, OMS, persone singole.

Nessuno da solo potrebbe raggiungere un traguardo così ambizioso, e il promuovere questi nobili propositi sottolinea l'aspirazione del Segretariato di implementare e ottimizzare i Sustainable Development Goals.

Il mondo non potrà raggiungerli entro il 2030 come auspicato⁶, se non gettando le basi del suo successo grazie all'attuazione del "triplo miliardo".

Questo documento nasce infatti dall'esigenza di costruire un percorso significativo verso la realizzazione degli obiettivi del 2030, e nonostante il lavoro dell'OMS si articoli intorno al 3° obiettivo in particolare, la metà degli altri SDGs sono direttamente implicati nelle attività dell'Organizzazione, che li influenza indirettamente e ne è a sua volta condizionata.

Il lavoro relativo all'**UNIVERSAL HEALTH COVERAGE** (1 miliardo di persone in più beneficiano di coper-

tura sanitaria universale) è focalizzato sul raggiungimento dell'assistenza per le cure sanitarie essenziali per tutti, l'accesso a servizi di qualità e a cure efficaci e sicure, includendo prevenzione con servizi e vaccini per tutti. Il Segretariato si assicurerà che il progresso verso l'UHC sia in linea con le priorità e i contesti nazionali.

L'OMS monitora i progressi utilizzando due indici che vengono combinati tra loro: quello per valutare la copertura dei servizi (utilizzando i dati disponibili di ogni nazione), e indicatori di difficoltà finanziarie legate al raggiungimento degli stessi obiettivi.

L'essenza del progetto è quella di mettere al centro del sistema sanitario la persona, assicurando i servizi di prevenzione, cura e riabilitazione a tutta la comunità, attraverso vaccini, promozione della salute e cure palliative per il dolore cronico.

La stima dei servizi essenziali si basa su indicatori di coperture vaccinali per le malattie infettive, salute materno-infantile e malattie croniche, calcolati in base ad interventi su specifici ambiti, di cui esistono rilevazioni e dati. Al momento, metà della popolazione non ha accesso a questi servizi, e per raggiungere il target SDG ogni cinque anni devono essere garantite più coperture, precisamente un miliardo di persone. L'OMS lavorerà con i partner per disegnare un pacchetto di servizi

essenziali da cui questo set di indicatori deriva⁷. La più grande sfida per fare progressi nella copertura universale è quella di distruggere le barriere economiche, conseguenza di spese out of pocket e insufficiente finanziamento pubblico, e le barriere geografiche e culturali, per far corrispondere ai bisogni specifici della popolazione servizi raggiungibili e di qualità.

Il segretariato lavorerà con le nazioni per identificare queste barriere e fornire soluzioni basate sull'evidenza e le supporterà attraverso un approccio a diversi livelli, fornendo esperti e integrando le necessità dei singoli governi attraverso uffici regionali, con un lavoro di squadra.

Il secondo obiettivo (1 miliardo di persone in più sono meglio tutelate dalle emergenze sanitarie) è basato sugli indicatori SDG che regolano la salute internazionale e la gestione dell'emergenza: quindi si prefigge di aumentare la PREPAREDNESS in emergenze sanitarie e migliorare i metodi di misurazione dell'evoluzione attraverso un indicatore universale per permettere un benchmark omogeneo.

Attraverso la costruzione di solide capacità nazionali e regionali di adattarsi al cambiamento, si potrà assicurare un più rapido accesso ai servizi sanitari essenziali e salvavita, inclusi quelli preventivi.

L'obiettivo "1 miliardo di persone in

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOAL 3
Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages



Figura 4. Obiettivo di Sviluppo Sostenibile, Obiettivo numero 3, Fonte: United Nations

più godono di una salute e di un benessere migliore” deriva da diversi target SDGs e considera comportamenti e standard per aumentare la qualità di vita, stimolando azione collettiva e rafforzando il contributo dell’Organizzazione. L’OMS vuole infatti migliorare il capitale umano, investendo sulla salute di ogni individuo, dando accesso a servizi fondamentali, combattendo malattie croniche e riducendo i fattori di rischio e gli stili di vita non corretti più importanti.

È auspicabile una diminuzione di malattie infettive ad alto impatto e una maggiore consapevolezza sul tema emergente dell’antimicrobico resistenza.

Ma se, come più volte sottolineato, gli obiettivi fino ad ora descritti necessitano di un cambiamento strategico, come contribuisce l’OMS?

Il primo cambiamento strategico si basa sulle funzioni fondamentali

dell’OMS di fornire leadership in materia sanitaria per tutte le persone, facilitando partnership per un’azione condivisa, promuovendo il ruolo della salute nello sviluppo umano, a tutti i livelli di governo, anche all’interno del sistema delle nazioni unite, introducendo tematiche durante meeting internazionali.

Il secondo cambiamento strategico si basa su altre due funzioni fondamentali: articolare opzioni di politiche etiche ed evidence-based e fornire supporto tecnico. L’OMS metterà al centro del suo lavoro i paesi, con un focus flessibile per poter porre nella giusta prospettiva il contesto di ogni nazione e le capacità di ognuno.

Il dialogo politico varierà in base alla maturità del sistema sanitario del paese e in accordo con i dati che delineano il profilo di ogni nazione.

Sarà fornito supporto strategico a livello nazionale, assistenza tecnica,

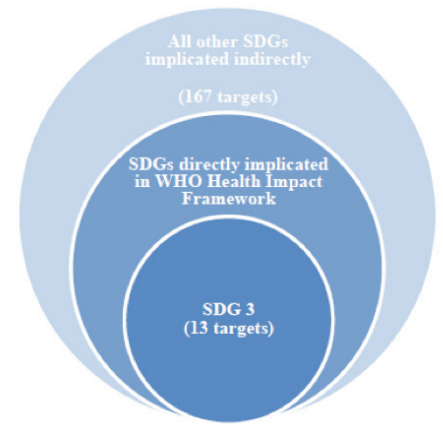


Figura 5. Salute negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, Fonte: GPW13 WHO, 2018

cooperazione o saranno forniti servizi. Il processo sarà “bottom-up”, per rispettare le necessità di tutte le nazioni. Il terzo cambiamento strategico si basa sulle funzioni fondamentali di dare standard, monitorare la situazione sanitaria e organizzare l’agenda per le tematiche di ricerca. Il lavoro normativo avrà come priorità regolamenti basati sulla valutazione

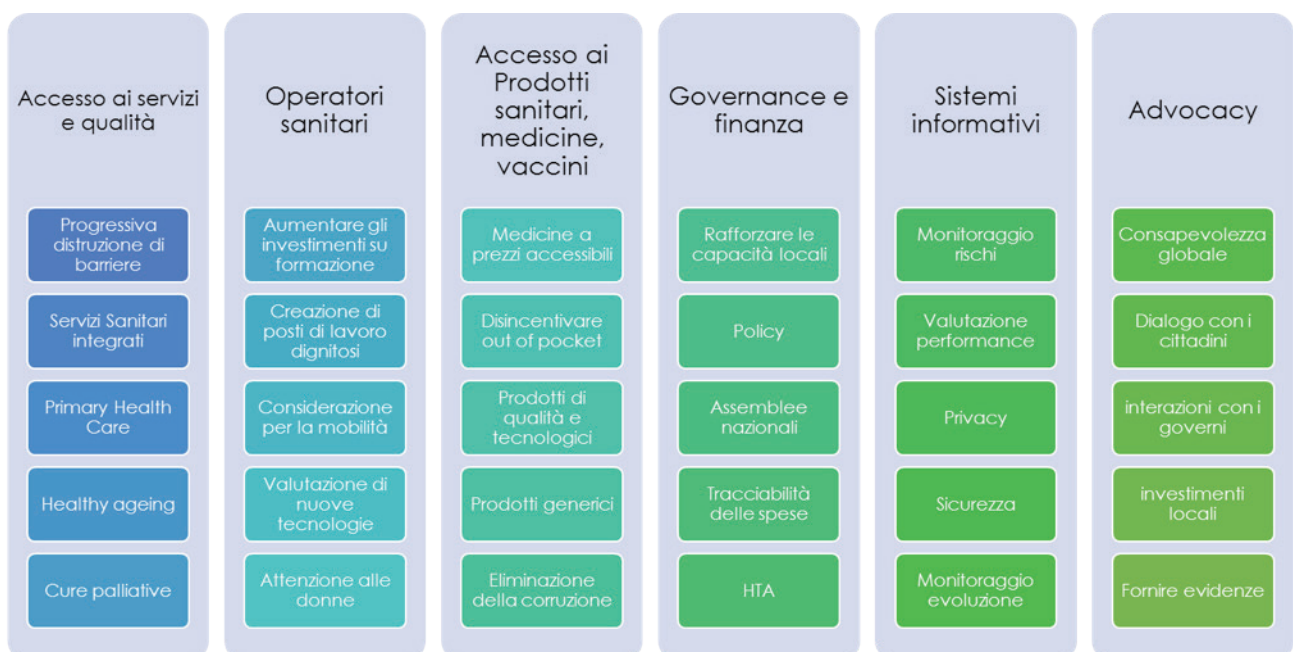


Figura 6. Strategie per raggiungere l’obiettivo “Copertura Universale” Fonte: GPW13, WHO 2018

dei bisogni di ogni nazione, guide e procedure per il controllo di qualità e per documentarne l'impatto.

Tutto questo avverrà grazie a report annuali, lavori di classificazioni accurati e trasparenti, analisi di dati per delineare statistiche nazionali, registri, e stimolare innovazioni e iniziative concrete.

L'OMS riuscirà ad avere un miglioramento misurabile nella salute delle persone a livello nazionale solo operando un cambio fondamentale nel modello operativo, nei sistemi e nella cultura dell'organizzazione. E per assicurare sostenibilità e risorse di buona qualità e mettere in atto il programma, è necessario un approccio coordinato verso l'esterno: l'OMS esiste in un ecosistema di partner in cui ognuno ha un ruolo cruciale.

Non è, però, possibile lavorare in modo efficace e avere credibilità se non rappresentando i valori raccomandati all'interno dell'organizzazione stessa: per questo l'OMS deve rappresentare il cambiamento culturale in prima persona, attraverso scelte importanti che rispecchino l'equità, nella scelta dei suoi rappresentanti, con obiettivi condivisi e il rinnovamento richiesto alle nazioni.

L'applicazione in chiave italiana di questo documento deve tenere in considerazione l'attuale situazione dove esiste un sistema sanitario pubblico e universalistico, che sta per celebrare il 40° anniversario, minato dalle contingenze sanitarie, demografiche e sociali che ne mettono a rischio la sua piena

sostenibilità nei prossimi anni.

Ma è proprio dai 17 obiettivi specifici di sviluppo sostenibile che dovrà essere preso spunto, all'inizio di questa nuova legislatura, dal Parlamento e dal Governo.

Oltre a concetti già noti e praticati (igiene delle acque e sanificazioni, energie rinnovabili, riduzione delle disuguaglianze sociali) emerge come dovrà sempre più essere perseguito l'obiettivo dell'Health in all policies, aspetto che da anni l'Unione Europea raccomanda a tutti i paesi membri.

NOTE:

1 CONSTITUTION OF THE WORLD HEALTH ORGANIZATION, Basic Documents, Forty-fifth edition, Supplement, October 2006

2 Sixth plenary meeting, 25 May 2018, A71/VR/6 SEVENTY-FIRST WORLD HEALTH ASSEMBLY WHA71.1 Agenda item 11.1 25 May 2018, Thirteenth General Programme of Work, 2019–2023

3 Evaluation of WHO reform 2011-2017, third stage, April 2017

4 The Quadrennial Comprehensive Policy Review (QCPR) UN General Assembly resolution 71/243, adopted in December 2016, for the 2016-2020 period.

5 Second International Conference on Nutrition (ICN2), 9-21 November 2014, FAO Headquarters, Rome, Italy

6 Sustainable Development Goals, United Nations, 17 goals to transform our world, September 25th 2015

7 World Bank and WHO: half the world lacks access to essential health services, 100 million still pushed into extreme poverty because of health expenses; 2017

Italian Health Policy Brief

Anno VIII - N° 2 - 2018

Direttore Responsabile

Stefano Del Missier

Direttore Editoriale

Marcello Portesi

Editore



Altis Omnia Pharma Service S.r.l.
Viale Sarca, 223
20126 Milano

Contatti redazione

Tel. +39 02 49538300
info@altis-ops.it

www.altis-ops.it

Comitato esperti

Achille Caputi
Claudio Cricelli
Roberto Labianca
Antonio Nicolucci
Francesco Ripa Di Meana
Carlo Signorelli
Ketty Vaccaro
Antonello Zangrandi

Tutti i diritti sono riservati, compresi quelli di traduzione in altre lingue. **Nota dell'Editore:** nonostante l'impegno messo nel compilare e controllare il contenuto di questa pubblicazione, l'Editore non sarà ritenuto responsabile di ogni eventuale utilizzo di questa pubblicazione nonché di eventuali errori, omissioni o inesattezze nella stessa. Ogni prodotto citato deve essere utilizzato in accordo con il Riassunto delle Caratteristiche di Prodotto (RPC) fornito dalle Case produttrici. L'eventuale uso dei nomi commerciali ha solamente l'obiettivo di identificare i prodotti e non implica suggerimento all'utilizzo.