



Ministero della Salute

*Dipartimento della sanità pubblica e dell'innovazione
Direzione generale dei rapporti europei ed internazionali*

OMS - RAPPORTO SULLA SALUTE MONDIALE 2013

LA RICERCA PER LA COPERTURA SANITARIA UNIVERSALE

SINTESI

Traduzione non ufficiale

*a cura di Katia Demofonti - Ufficio III
(Rapporti con l'OMS e altre agenzie ONU)*

Tre messaggi chiave del *Rapporto sulla salute mondiale*

- La copertura sanitaria universale, con pieno accesso a servizi di alta qualità per la promozione della salute, la prevenzione, il trattamento, la riabilitazione, le cure palliative e la protezione dal rischio finanziario, non può essere raggiunta senza le evidenze scientifiche fornite dalla ricerca. La ricerca ha il potere di rispondere a un'ampia gamma di interrogativi su come sia possibile raggiungere la copertura sanitaria universale, fornendo risposte per il miglioramento della salute, del benessere e dello sviluppo umano.
- Tutte le nazioni dovrebbero essere al contempo produttrici e consumatrici di ricerca. La creatività e le capacità dei ricercatori dovrebbero essere utilizzate per potenziare le attività di ricerca non solo nei centri universitari ma anche nell'ambito dei programmi di sanità pubblica, che sono vicini alla domanda e all'offerta di servizi sanitari.
- La ricerca per la copertura sanitaria universale richiede supporto a livello nazionale e internazionale. Per sfruttare al meglio le risorse limitate, i sistemi devono sviluppare agende di ricerca nazionali, raccogliere fondi, rafforzare le capacità di ricerca e fare un uso appropriato ed efficace dei risultati della ricerca.

Perché la copertura sanitaria universale?

Nel 2005, tutti gli Stati membri dell'OMS si sono impegnati a raggiungere la copertura sanitaria universale. Tale impegno è stato un'espressione collettiva della convinzione che tutte le persone dovrebbero avere accesso ai servizi sanitari di cui hanno bisogno senza rischiare la rovina finanziaria o l'impoverimento. Lavorare per la copertura sanitaria universale è un potente meccanismo per il raggiungimento di una migliore salute e di un maggior benessere e per la promozione dello sviluppo umano.

Il **capitolo 1** spiega come la risoluzione adottata da tutti gli Stati membri dell'OMS racchiuda i due aspetti della copertura sanitaria universale: da una parte l'erogazione di servizi sanitari di alta qualità e l'accesso ad essi, dall'altra la protezione dal rischio finanziario per le persone che hanno la necessità di ricorrere a tali servizi. L'espressione "servizi sanitari" in questo rapporto si riferisce ai metodi di promozione della salute, prevenzione, trattamento, riabilitazione e cure palliative, e comprende l'assistenza sanitaria nelle comunità, nei centri sanitari e negli ospedali. Il termine include i mezzi per intervenire sui determinanti sociali e ambientali, sia all'interno che all'esterno del settore sanitario. La protezione dal rischio finanziario è parte integrante del pacchetto di misure mirate alla protezione sociale complessiva.

Perché la ricerca?

La ricerca scientifica è stata fondamentale per il miglioramento della salute umana. La ricerca ha un'importanza vitale nello sviluppo delle tecnologie, dei sistemi e dei servizi necessari per il raggiungimento della copertura sanitaria universale. Nel percorso verso la copertura universale, l'adozione di un approccio metodico nei porsi gli interrogativi e rispondervi non è un lusso ma una necessità.

Quando gli Stati membri dell'OMS si sono impegnati a raggiungere la copertura sanitaria universale, hanno intrapreso un significativo passo avanti per quanto riguarda la sanità pubblica. Come descritto nel **capitolo 1**, aver preso tale iniziativa ha portato, di fatto, al lancio di un'agenda per la ricerca. In questo rapporto, per ricerca si intende l'insieme dei metodi formali che trasformano idee promettenti in soluzioni pratiche per il miglioramento dei servizi sanitari, e di conseguenza per il miglioramento della salute. Lo scopo di questo rapporto è individuare gli interrogativi per la ricerca che aprono la strada alla copertura sanitaria universale e valutare come dar loro risposta.

Recentemente sono stati fatti molti passi avanti nel campo della copertura dei servizi sanitari e della protezione dal rischio finanziario, come dimostrano ad esempio i progressi compiuti verso il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Malgrado tali miglioramenti, il divario tra l'attuale copertura dei servizi sanitari e la copertura sanitaria universale rimane ampio per molti problemi di salute in numerosi contesti. Ad esempio, nel 2011 quasi la metà di tutte le persone affette da HIV idonee per la terapia antiretrovirale non vi aveva ancora accesso, e ogni anno, secondo le stime, 150 milioni di persone vengono a trovarsi in una situazione finanziaria disastrosa per aver dovuto pagare direttamente l'assistenza sanitaria di cui necessitavano. Il presente rapporto è incentrato sulla ricerca necessaria a garantire un accesso più ampio a servizi essenziali di questo tipo e su come creare un ambiente in cui sia possibile portare avanti tale ricerca.

A quali interrogativi è necessario rispondere tramite la ricerca?

Il **capitolo 1** individua due tipi di interrogativi per la ricerca. Le cause dei problemi di salute differiscono da un contesto all'altro, e allo stesso modo devono diversificarsi i servizi sanitari necessari, compresi i meccanismi di protezione dal rischio finanziario. Il primo gruppo di interrogativi, pertanto, verte su come individuare i servizi sanitari necessari in ciascun contesto, come migliorare la copertura dei servizi e la protezione finanziaria, e di conseguenza come proteggere e migliorare la salute e il benessere.

Questi interrogativi schiudono un ampio ventaglio di tematiche per la ricerca. La ricerca è necessaria per capire come migliorare la copertura degli interventi esistenti e come selezionarne e introdurne di nuovi. La ricerca deve esaminare le possibilità di sviluppo e utilizzo sia del “*software*” (ad esempio, schemi per la protezione finanziaria e approcci semplificati al trattamento) che dell’“*hardware*” (ricerca e sviluppo per prodotti e tecnologie). E, infine, la ricerca è indispensabile per studiare mezzi per migliorare la salute dall'interno e dall'esterno del settore sanitario.

Si sono individuati gli interrogativi più pressanti per la ricerca per quanto concerne numerosi temi sanitari specifici, come la salute materno-infantile, le malattie trasmissibili e i sistemi e servizi sanitari. Malgrado l'esistenza di eccezioni degne di nota, in generale in tutto il mondo sono diminuiti gli sforzi per individuare e divulgare le priorità di ricerca nazionali, esaminare i punti di forza e debolezza dei programmi nazionali di ricerca e valutare i benefici della ricerca in termini sanitari, sociali ed economici.

Il secondo gruppo di interrogativi riguarda le modalità di misurazione dei progressi compiuti verso la copertura sanitaria universale in ciascun contesto e per ciascuna popolazione, in termini di servizi necessari e di indicatori e dati che misurino la copertura di tali servizi. La risposta a questo gruppo di interrogativi dà la misura del divario esistente tra l'attuale copertura dei servizi e la copertura universale. La sfida per la ricerca consiste nel colmare questo divario.

Numerosi indicatori, obiettivi e fonti di dati specifici vengono già utilizzati per misurare la copertura di determinati interventi sanitari. Ad esempio, per monitorare i progressi compiuti verso il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio si misurano

l'accesso alla terapia antiretrovirale, i parti assistiti da personale qualificato e la copertura vaccinale. Tuttavia, la misurazione di altri aspetti della copertura deve essere ulteriormente sviluppata; gli interventi mirati alla prevenzione e controllo delle malattie non trasmissibili o al monitoraggio dell'invecchiamento sano ne sono due esempi.

Generalmente, non è possibile misurare la copertura delle centinaia di interventi e servizi in cui si articola un servizio sanitario nazionale. Tuttavia, è possibile scegliere un sottoinsieme di servizi, con gli indicatori ad essi associati, che siano rappresentativi della complessiva quantità, qualità, equità e finanziamento dei servizi. Una definizione pratica di copertura sanitaria universale è che ogni persona avente diritto abbia accesso ai servizi di cui necessita. In ogni paese, la ricerca per i programmi sanitari deve individuare i servizi sanitari essenziali da monitorare e un set di indicatori per tracciare i progressi compiuti verso la copertura universale. Da questo lavoro di ricerca emergerà un set comune di indicatori utilizzabile per la misurazione e il confronto dei progressi compiuti verso la copertura sanitaria universale in tutti i paesi.

Essendo incentrato sulla ricerca, lo scopo di questo rapporto non è misurare con esattezza il divario esistente tra l'attuale copertura dei servizi sanitari e la copertura universale, quanto piuttosto individuare gli interrogativi che sorgono nel procedere verso la copertura universale e valutare in che modo sia possibile rispondervi.

Tutti i paesi dovrebbero avere la capacità di fare ricerca?

I risultati di alcuni lavori di ricerca sono applicabili su vasta scala, ma numerosi interrogativi in materia di copertura sanitaria universale richiedono risposte a livello locale. Di conseguenza, tutti i paesi devono essere produttori oltre che consumatori di ricerca. Il **capitolo 2** presenta una grande quantità di dati che dimostrano come la maggior parte dei paesi a basso e medio reddito abbia ormai almeno le basi su cui costruire sistemi nazionali di ricerca sanitaria. Alcuni paesi hanno molto di più di questo, in quanto dispongono di comunità di ricerca in rapido sviluppo con un numero crescente di collegamenti internazionali "sud-sud" e "nord-sud". Rafforzando questi sistemi, i paesi saranno in grado di mettere a frutto le idee con più efficacia, ricorrendo a metodi formali di ricerca per trasformarle in prodotti e strategie utili ai fini di una salute migliore.

Quali tipi di lavori di ricerca hanno evidenziato come migliorare la copertura dei servizi sanitari e come migliorare la salute?

L'utilità di investire nella ricerca può essere sostenuta, in parte, dimostrando che gli studi scientifici producono risultati reali, in grado di tradursi in servizi sanitari accessibili e convenienti che apportano benefici alla salute. Il **capitolo 3** presenta 12 esempi di studi che dimostrano come la ricerca possa rispondere ad alcuni dei principali interrogativi sul raggiungimento della copertura sanitaria universale e produrre risultati che hanno influenzato, o potrebbero influenzare, le politiche e i risultati sanitari.

Tre esempi ne sono la conferma. Nel primo caso, l'esame sistematico dei dati relativi a 22 paesi africani ha evidenziato che l'uso di zanzariere trattate con insetticida è associato con un minor numero di infezioni da malaria e una mortalità inferiore nei bambini piccoli. Quest'evidenza scientifica sottolinea l'importanza di estendere e mantenere la copertura delle zanzariere trattate con insetticida nelle aree endemiche per la malaria. Nell'ambito di una seconda serie di prove sperimentali condotte in Etiopia, Kenia, Sudan e Uganda è emerso che una combinazione dei farmaci stibogluconato di sodio e paromomicina costituisce un trattamento efficace per la leishmaniosi viscerale. Il trattamento con la combinazione di

farmaci è di più breve durata rispetto allo stibogluconato di sodio somministrato da solo e presenta meno probabilità di indurre una farmaco-resistenza. Sulla base di questi risultati, l'OMS ha raccomandato il ricorso a questa combinazione di farmaci come trattamento di prima linea per la leishmaniosi viscerale in Africa orientale. Nel terzo caso, l'esame sistematico di evidenze scientifiche raccolte in Brasile, Colombia, Honduras, Malawi, Messico e Nicaragua ha dimostrato che i trasferimenti monetari condizionati (*conditional cash transfers*) - erogazioni in denaro a fronte dell'utilizzo dei servizi sanitari - incoraggiano il ricorso a tali servizi e portano a risultati sanitari migliori.

Il successo di questi studi, e degli altri descritti nel **capitolo 3**, dovrebbe costituire uno stimolo a investire in ulteriori ricerche. Non tutti gli studi arriveranno a conclusioni positive sull'efficacia delle idee per il miglioramento dei servizi sanitari o sugli effettivi benefici sanitari derivanti dall'erogazione di nuovi servizi. Nel tracciare la rotta verso la copertura sanitaria universale, i risultati negativi dei lavori di ricerca sono altrettanto importanti di quelli positivi.

Quali metodi di ricerca vengono utilizzati per rispondere agli interrogativi sulla copertura sanitaria universale?

Gli esempi descritti nel **capitolo 3** evidenziano la diversità degli interrogativi sulla copertura sanitaria universale e al contempo la varietà dei metodi di ricerca utilizzati per esaminarli: valutazioni quantitative e qualitative, studi osservazionali e studi caso-controllo, studi d'intervento, studi controllati randomizzati, analisi sistematiche e meta-analisi. Il rapporto evidenzia i vantaggi di disporre di evidenze scientifiche da fonti multiple, analizza la connessione tra il disegno sperimentale e la forza dell'interferenza, e sottolinea i compromessi che tutti i ricercatori devono fare nella progettazione di uno studio (produrre evidenze di migliore qualità risulta spesso, anche se non sempre, più costoso). L'analisi dei metodi di ricerca rivela la natura del ciclo di ricerca, nel quale gli interrogativi conducono a risposte che a loro volta portano a nuove domande. Il capitolo illustra alcune delle modalità con cui la ricerca è collegata con le politiche e le pratiche sanitarie.

Cosa si può fare per potenziare i sistemi nazionali di ricerca?

La ricerca ha maggiori probabilità di rivelarsi produttiva quando è condotta nel quadro e con il supporto di un sistema di ricerca nazionale. Il **capitolo 4** costituisce un'introduzione alle funzioni essenziali dei sistemi nazionali di ricerca sanitaria, vale a dire l'individuazione delle priorità di ricerca, lo sviluppo delle capacità di ricerca, la definizione di norme e standard per la ricerca e la traduzione in pratica delle evidenze scientifiche.

Per la definizione delle priorità di ricerca sono stati messi a punto metodi standard. I governi dovrebbero far ricorso in maniera più estesa a tali metodi per stabilire le priorità nazionali in tutti gli aspetti della sanità e determinare le migliori modalità di allocazione delle risorse limitate destinate alla ricerca.

Per quanto concerne il rafforzamento delle capacità, una ricerca efficace richiede metodi trasparenti e controllabili per l'allocazione dei fondi, oltre a istituzioni e reti di ricerca ben equipaggiati. Tuttavia, sono le persone che fanno ricerca - con la loro curiosità, immaginazione, motivazione, capacità tecniche, esperienza e relazioni - il fattore più importante per il successo di un'iniziativa di ricerca.

Codici di condotta, che costituiscono il fondamento di qualsiasi sistema di ricerca, sono già in uso in numerosi paesi. Il prossimo passo sarà garantire che tali codici di condotta siano esaurienti e applicabili in tutti i paesi e incoraggiarne ovunque il rispetto.

Il raggiungimento della copertura sanitaria universale dipende da ricerche che spaziano dallo studio dei nessi causali a studi sul funzionamento dei sistemi sanitari. Tuttavia, poiché numerosi interventi già noti, con un buon rapporto costi-benefici, non vengono utilizzati in maniera diffusa, risulta particolarmente necessario colmare il divario tra le conoscenze esistenti e l'azione. Le aree della ricerca che necessitano di particolare attenzione riguardano l'applicazione delle nuove tecnologie e di quelle già esistenti, il funzionamento dei servizi sanitari e la progettazione di sistemi sanitari efficaci. Al fine di contribuire a colmare il divario tra la scienza e la pratica, bisognerebbe rafforzare la ricerca non solo nei centri universitari ma anche nell'ambito dei programmi di sanità pubblica, che sono vicini alla domanda e all'offerta di servizi sanitari.

In che modo è possibile sostenere la ricerca per la copertura sanitaria universale a livello nazionale e internazionale?

Sulla scorta di numerosi rapporti precedenti, il **capitolo 4** presenta tre meccanismi per stimolare e favorire la ricerca per la copertura sanitaria universale - monitoraggio, coordinamento e finanziamento. A condizione che esista un impegno a condividere i dati, potrebbero essere istituiti osservatori nazionali e mondiali per il monitoraggio delle attività di ricerca. Gli osservatori potrebbero adempiere a una serie di funzioni, agendo come punti di raccolta dei dati relativi al processo di ricerca e presentando e condividendo i risultati dei lavori di ricerca. Tali dati contribuirebbero al monitoraggio dei progressi compiuti verso la copertura sanitaria universale, paese per paese.

Il monitoraggio favorisce il secondo meccanismo, il coordinamento, a vari livelli - attraverso la condivisione delle informazioni e l'individuazione congiunta delle priorità di ricerca oppure favorendo la collaborazione sui progetti di ricerca.

Per quanto riguarda la terza funzione, il finanziamento, la ricerca scientifica si rivela più efficace e produttiva se esistono flussi finanziari regolari e garantiti. Un finanziamento durevole garantisce che i progetti di ricerca non vengano interrotti o compromessi in altro modo da un'improvvisa mancanza di risorse. Sono stati proposti, e sono attualmente in discussione, vari meccanismi per la raccolta e l'erogazione di fondi supplementari per la ricerca. Qualunque meccanismo venga adottato, i donatori internazionali e i governi nazionali dovrebbero misurare i progressi compiuti rispetto all'impegno preso di investire nella ricerca sanitaria.

In che modo l'OMS sosterrà la ricerca per la copertura sanitaria universale?

Il **capitolo 5** delinea i temi principali del rapporto e propone un insieme di azioni tramite cui la comunità dei ricercatori, i governi nazionali, i donatori, la società civile e le organizzazioni internazionali, inclusa l'OMS, possono sostenere la ricerca necessaria se si intende raggiungere la copertura sanitaria universale.

Anche se l'ingresso nel vocabolario della sanità pubblica della terminologia legata al dibattito sulla copertura sanitaria universale è un fatto recente, "promuovere e condurre ricerche nel campo della salute" ha avuto sempre un'importanza centrale ai fini dell'obiettivo dell'OMS di ottenere "il più alto livello di salute raggiungibile". Il **capitolo 5** illustra brevemente come l'OMS abbia un ruolo sia nel condurre che nel sostenere la ricerca attraverso la sua Strategia sulla ricerca per la salute. Il presente rapporto è strettamente allineato con le finalità di tale strategia dell'OMS, che promuove la ricerca di altissima qualità al fine di garantire i massimi benefici sanitari al maggior numero possibile di persone.