

GIOVANNI S. LEONARDI - PAOLO LAURIOLA
SIMONETTA MARTORELLI - JAN C. SEMENZA

...E DOPO IL COVID?

PROTEGGERE LA SALUTE E L'AMBIENTE
PER PREVENIRE LE PANDEMIE E ALTRI DISASTRI



intra

GIOVANNI S. LEONARDI – PAOLO LAURIOLA
SIMONETTA MARTORELLI – JAN C. SEMENZA

...E DOPO IL COVID?

Proteggere la salute e l'ambiente
per prevenire le pandemie e altri disastri

Con una prefazione di Sandra Zampa

intra



Collana Politicamente

Copyright © 2022 Intra S.r.l.s.
<https://edizioni.intra.pro>
edizioni@intra.pro
Tutti i diritti riservati.

ISBN 979-12-5991-312-8

INDICE

INDICE	3
PREFAZIONE ASPETTI SOCIALI E AMBIENTALI DELLA PANDEMIA: QUALI RISPOSTE POLITICHE?	7
INTRODUZIONE	13
SEZIONE 1 DAL PASSATO AL PRESENTE, LUCI E OMBRE	25
CAPITOLO 1 LE DIECI TRANSIZIONI IN ATTO	27
<i>Transizioni biologiche ed ecologiche</i>	27
<i>Cambiamenti demografici</i>	29
<i>Epidemiologia e transizione sanitaria</i>	31
<i>Transizione urbana</i>	31
<i>Transizione delle risorse: energia, cibo, acqua e sicurezza del territorio</i>	32
<i>Transizione economica</i>	34
<i>Transizione culturale e democratica</i>	35
CAPITOLO 2 LA STORIA DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE E DELLA PREVENZIONE IN ITALIA	39
<i>La storia del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e della Prevenzione in Italia</i>	39
<i>Piano nazionale della prevenzione 2020-2025</i>	45
CAPITOLO 3 I SERVIZI ESISTENTI	49
<i>L'organizzazione della prevenzione</i>	49
CAPITOLO 4 ASPETTI SOCIALI E AMBIENTALI DELLA PANDEMIA	57
<i>Aspetti sociali</i>	58
<i>Aspetti ambientali</i>	59
<i>L'impatto sulle scuole</i>	60
<i>Conclusioni</i>	61
CAPITOLO 5 ABBIAMO I SERVIZI DI SALUTE PUBBLICA CHE CI MERITIAMO?	63

<i>Inadeguatezza dei servizi di prevenzione esistenti relativa alle sfide attuali</i>	63
<i>Prospettive per rafforzare i presidi di prevenzione in Italia</i>	65
<i>La Prevenzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)</i>	68
SEZIONE 2 DA COSA PARTIRE PER FARE PROPOSTE “CONSISTENTI”	71
CAPITOLO 6 MODELLI DI SANITÀ PUBBLICA	73
CAPITOLO 7 EVIDENZA ED EPIDEMIOLOGIA	89
<i>Gerarchia dell’evidenza</i>	89
<i>Analisi delle decisioni</i>	91
<i>Complessità dei campi di conoscenza attinenti alla prevenzione</i>	96
CAPITOLO 8 ASSISTENZA PRIMARIA E DI COMUNITÀ	101
<i>Introduzione</i>	101
<i>Quindi, che fare?</i>	103
<i>L’integrazione dei “servizi” a livello globale e locale.</i>	
<i>Alcuni principi</i>	105
<i>Conclusioni</i>	109
CAPITOLO 9 RUOLI E DINAMICHE DI ENTI SOVRANAZIONALI E NAZIONALI PER SERVIZI DI PREVENZIONE	111
<i>La motivazione per nuove funzioni nazionali ed Europee</i>	111
<i>Contesto politico</i>	113
<i>Sfide tecniche</i>	116
ALCUNE PROPOSTE CONCRETE PER PROCEDERE	117
<i>Una via strategica per il futuro</i>	120
<i>Funzioni delle Nazioni Unite</i>	121
<i>Comunità e reti di operatori per condividere la realizzazione pratica</i>	125
CAPITOLO 10 SERVIZI DI PREVENZIONE ADEGUATI ALLE SFIDE DEL XXI SECOLO	127
<i>Azione a livello nazionale e subnazionale</i>	127
<i>Azioni a livello locale e individuale</i>	131
<i>Impatti sociali del cambiamento climatico, disastri e punti di non-ritorno</i>	132

SEZIONE 3 PROPOSTE DI ATTUAZIONE DI SERVIZI PER LA SALUTE DI COMUNITÀ E SALUTE AMBIENTALE	143
CAPITOLO 11 FORMAZIONE E ATTIVITÀ PROFESSIONALE	145
<i>Su quali presupposti si dovrebbe basare un'attività formativa per la salute?</i>	145
<i>La formazione di reti di operatori della prevenzione</i>	149
<i>Scambi di operatori tra servizi di prevenzione</i>	153
CAPITOLO 12 L'EPIDEMIOLOGIA E LE ALTRE SCIENZE PER LA PREVENZIONE	155
<i>Cosa è la base scientifica integrata per la prevenzione?</i>	155
<i>Contributo delle discipline scientifiche ad ambiti di prevenzione</i>	157
<i>Dinamica tra ricerca e progresso in sanità pubblica</i>	160
<i>Reti e approcci scientifici a servizio della sanità pubblica?</i>	162
<i>Scienza post-normale della complessità e sua rilevanza alla sanità pubblica ecologica</i>	164
CAPITOLO 13 RUOLI DI PREVENZIONE PER LA MEDICINA DEL TERRITORIO	167
<i>La prevenzione a livello territoriale.</i>	167
<i>Quindi, cosa fare?</i>	169
<i>I medici sentinella</i>	172
<i>Quali proposte?</i>	174
<i>Conclusioni</i>	177
CAPITOLO 14 UN'AGENZIA EUROPEA INDIPENDENTE PER AMBIENTE E SALUTE	179
CAPITOLO 15 PROPOSTE PER RINNOVO SERVIZI DI PREVENZIONE	187
<i>Realizzazione di un servizio di sanità pubblica ecologica</i>	188
<i>La collaborazione con la protezione civile</i>	189
<i>La prevenzione in collaborazione con i servizi socio-sanitari nel territorio</i>	190
<i>Il piano di realizzazione della prevenzione ambientale.</i>	192
<i>La prevenzione ambientale e sanitaria a livello regionale.</i>	193

<i>I dipartimenti di prevenzione delle ASL snodo cruciale sui territori per la realizzazione del sistema nazionale di prevenzione “salute, ambiente e clima” previsto dal PNRR</i>	194
BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE	201
APPENDICE	203
NOTE	219

PREFAZIONE

Aspetti sociali e ambientali della pandemia: quali risposte politiche?

Sono davvero grata ai promotori di questa iniziativa editoriale e a quanti vi hanno contribuito con interventi puntuali e di visione, anche indicando alla politica soluzioni per il tempo che verrà dopo l'epidemia. Questo volume è il risultato di un confronto organizzato a Bologna il 10 gennaio 2021 nell'ambito del progetto "LAB – I Dialoghi della Bolognina" a cui ho partecipato come sottosegretaria alla salute del governo Conte 2 quando la via di uscita dalla pandemia, individuata principalmente nella vaccinazione di massa, era ancora da percorrere.

La strada era chiara ma non si disponeva in quel momento della quantità di dosi vaccinali indispensabili per intraprenderla. Con l'arrivo dei vaccini in Italia e in Europa e l'avanzare della campagna di immunoprofilassi, c'è stata la svolta sperata. Fino a quel momento si è dovuto combattere facendo ricorso a distanziamento sociale, isolamento vero e proprio, dispositivi di sicurezza, potenziamento di terapie intensive, messa a punto di protocolli terapeutici.

Ancora oggi, a un anno di distanza da allora e a due dall'individuazione del cosiddetto "paziente uno" di Codogno, non possiamo dire che la pandemia sia stata sconfitta. Molti saggi, studi, approfondimenti hanno cominciato a

* "LAB - I Dialoghi della Bolognina" (<https://www.facebook.com/lab.dialoghi>) è un programma di cultura politica coordinato da Giuseppe Giliberti. Consiste in una serie di webinar e di podcast promossi dalla Fondazione Duemila e dal PD.

chiarire dinamiche degli eventi, a interrogarsi sui fatti, sulle risposte del sistema immunitario, sulla qualità e soprattutto sulla efficacia di vaccini e terapie, ma molti restano i dubbi e le domande. Non interrogano solo la scienza ma chiamano anche in causa la politica, a cominciare da coloro che hanno avuto l'onore e la responsabilità di governare in quanto componenti di esecutivi nazionali o amministratore regionale ma anche quanti, da eletti, si sono trovati a svolgere il lavoro parlamentare. Questo vale non solo in riferimento all'attualità e ai suoi protagonisti ma anche, e in qualche caso soprattutto, a chi ha governato in passato.

La pandemia ha trovato totalmente impreparato il mondo, non solo l'Italia. Impreparata la Cina, dove tutto ha avuto inizio, l'Europa e tutti i continenti. La differenza nella gravità e nella severità dell'impatto è stata determinata dal tempo, una variabile che, ad ogni analisi, si rivela centrale. Non solo perché il Covid corre e costringe a correre, sperabilmente più forte, chi deve contrastarne la diffusione - quasi una macchia d'olio che si espande e deborda per ogni dove - ma perché conoscere la natura del virus e avere nozione di come combatterlo prima che arrivi fa una enorme differenza. Non per caso si dice che l'Italia ha pagato un prezzo gigantesco perché è stato il primo paese occidentale ad essere colpito.

Anche per queste ragioni la prima riflessione che spetta alla politica riguarda il ruolo dell'Europa e delle organizzazioni europee e internazionali come ECDC e l'OMS.

L'Italia si è trovata sola, forse persino pagando, in una fase iniziale, in termini di immagine internazionale, il prezzo di questa condizione.

L'Europa non ha fatto fronte comune nel momento in cui, a Roma, il ministro Speranza decideva di bloccare gli arrivi dalla Cina e lanciava così una richiesta di attenzione collettiva al pericolo sconosciuto. A Bruxelles in una prima fase si è trascurato il problema come se fosse una vicenda

destinata a non riguardare l'intera comunità europea, non si è colta l'enormità della sfida che avrebbe di lì a poco messo a dura prova i sistemi sanitari di tutti i paesi. L'OMS dal canto suo ha impiegato un tempo eccessivo a dichiarare che il mondo era di fronte a una "emergenza sanitaria globale" (30 gennaio 2020) e uno davvero troppo lungo per mettere nero su bianco che quella da Sars-CoV-2, era pandemia (11 marzo 2020).

L'ECDC, riunito a Solna, in Svezia, il 18 e 19 febbraio, aveva minimizzato il rischio: il Coronavirus occupa nel verbale di quei lavori, solo 20 dei 130 punti del documento conclusivo e parla sostanzialmente di rischio basso.

Ritardi, errori, mancanze sono state certificate dalla rivista Lancet che si è trovata a elogiare la Cina per le restrizioni dure e a richiamare l'Occidente a azioni più decise e radicali anche sul fronte delle libertà personali.

Guai però se cercassimo solo le responsabilità. Sarebbe un errore, l'ennesimo, della politica. Ciò non toglie che dobbiamo sapere come è andata "la storia" se davvero siamo intenzionati ad agire perché "non accada mai più" e se crediamo nella promessa fatta a noi stessi e ai cittadini di voler apprendere dalla pandemia una lezione che porti ai necessari cambiamenti del sistema.

Dopo gli errori l'Europa lo ha fatto e spesso davvero bene come in occasione delle trattative per la produzione del vaccino e di altri strumenti Covid-19 come dispositivi e terapie, rivelatisi essenziali e indispensabili così come in occasione della visita in Italia di Ursula von der Leyen quando si è trasmessa "fisicamente" la vicinanza europea a un paese profondamente sofferente come noi eravamo, o come con la Dichiarazione di Roma, siglata al termine del Global Health Summit del 21 maggio 2021. Ma soprattutto ha saputo dimostrare il proprio valore e ruolo per i destini individuali e collettivi quando ha varato il piano di ricostruzione europeo che ci accompagnerà nei prossimi anni.

Sul piano nazionale non possiamo che indicare nella progressiva riduzione di risorse destinate alla sanità, nell'affievolirsi del senso del valore del sistema sanitario pubblico, nello smantellamento dei distretti e dei dipartimenti di prevenzione, nella disattenzione alla medicina del territorio, nell'assenza di piani efficaci per contrastare l'arrivo di epidemie virali, le gravi mancanze che hanno reso ancora più fragile il sistema che doveva tutelarci.

La politica ha il dovere di rimediare.

Nelle ore della tragedia- perché come tali le abbiamo vissute- una sola preoccupazione ci ha accompagnati: mettere in salvo la vita delle persone. C'era un unico modo per farlo: far parlare la scienza e tradurre in azioni supportate da norme, le indicazioni che arrivavano da quel mondo prezioso e per certi versi straordinario cui negli anni, esattamente come avvenuto per la salute, sono state fatte mancare le risorse necessarie a crescere.

Così è nato il Comitato Tecnico Scientifico, di cui hanno fatto parte a titolo gratuito i vertici delle principali istituzioni della salute - dall'ISS al Consiglio superiore di sanità - e i presidenti delle società scientifiche attinenti ai problemi di salute provocati dal virus, più rappresentanti di vertice della Protezione civile. Così si è formata anche la Cabina di monitoraggio, il sistema a colori per segnalare il livello di rischio di regioni e territori. DPCM e ordinanze sono state ispirate dalle indicazioni degli scienziati i quali, a loro volta, si sono scontrati con un fenomeno sconosciuto. Lo scrive con grande onestà intellettuale lo pneumologo Richeldi in un bel saggio recente dove riporta gli appunti del primo incontro del CTS di cui era componente: "epidemia ignota, senza precedenti. Zero studi a cui fare riferimento. Solo noi colpiti in tutto il mondo oltre alla Cina. Nessun protocollo per affrontare il virus. Nessuna cura" (*Il tesoro leggero*, p. 30).

Di qui in poi il cammino percorso in Italia è noto: il primo *lockdown* totale della storia occidentale, in uno stato

di diritto, pienamente democratico. La straordinaria risposta del Paese con un livello di dibattito non ancora avvelenato dalla ricerca di un consenso elettorale. Le prime vittorie sul virus, le sconfitte, la svolta vaccinale, la luce all'orizzonte che solo oggi intravediamo.

Ci sarebbe da scrivere molto, analizzando davvero giorno per giorno come si è svolta la storia. Ma sarà in altra occasione. Facciamo in modo che dagli errori vengano fuori soluzioni: il servizio sanitario pubblico va messo al primo posto senza subordinarlo agli equilibri di bilancio e la buona salute dei cittadini va considerata la preconditione per tutte le altre dimensioni della vita. Prima delle ragioni dell'economia c'è la vita, in carne ed ossa.

Sandra Zampa
Responsabile salute PD