

Il programma europeo per la salute

La risposta dell'Unione europea per la ripresa e la resilienza dei sistemi sanitari dopo la pandemia

di Rita Rossodivita

Il programma Next Generation EU e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

La pandemia da COVID-19 ha prodotto un impatto notevole in termini economici, sociali e sanitari, in misura diversa tra gli Stati dell'Unione europea; la crisi economica causata dalla pandemia ha inciso in modo drammatico sugli standard di vita dei cittadini, in particolare dei più vulnerabili, aumentando le disuguaglianze e l'esclusione sociale.

L'Unione ha risposto alla crisi pandemica con ingenti pacchetti di sostegno alle economie degli Stati membri, attraverso il programma **Next Generation EU** (NGEU), che mette in campo risorse per 750 miliardi di euro, dei quali oltre la metà, 390 miliardi, in sovvenzioni per favorire investimenti e riforme, e 360 miliardi di prestiti. Queste risorse sono finalizzate a una transizione ecologica e digitale e al conseguimento di una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

Il potenziamento del bilancio dell'UE per il periodo 2021-2027, integrato dal Next Generation EU, realizzerà un massiccio sostegno finanziario pluriennale in tutta l'UE, per un valore di 1.850 miliardi di euro, poggiando su tre pilastri fondamentali:

- sostenere gli Stati membri nella ripresa, per riemergere più forti con investimenti e riforme;
- rimettere in moto l'economia stimolando gli investimenti privati;
- potenziare la capacità di resilienza dell'Unione per rispondere alle crisi future.

Nel **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** (PNRR) che ogni Paese ha predisposto per usufruire del finanziamento UE, sono illustrate le priorità di investimento e riforme da finanziare.

I PNRR si devono focalizzare su sei grandi aree di intervento definite **pilastr**i:

- transizione verde;
- trasformazione digitale;
- crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
- coesione sociale e territoriale;
- salute e resilienza economica, sociale e istituzionale;
- politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani.

Il Piano delineato dall'Italia si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale), articolandosi in sedici componenti, raggruppate in sei **missioni**:

- M1 – digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
- M2 – rivoluzione verde e transizione ecologica;
- M3 – infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- M4 – istruzione e ricerca;
- M5 – coesione e inclusione;
- M6 – salute.

Le criticità nella gestione sanitaria italiana

L'Italia è stata colpita prima e più duramente dalla crisi sanitaria.

La rapidità della diffusione dei contagi e la concentrazione in alcune zone del Paese ha messo a dura prova l'**efficienza del sistema sanitario nazionale**, evidenziando la carenza delle risorse necessarie alla risposta sanitaria emergenziale, come i posti letto e i dispositivi di protezione per gli operatori sanitari.

Una delle conseguenze non trascurabili è rappresentata dalla riduzione del ricorso alle cure mediche da parte di utenti non-Covid, passati in secondo piano non soltanto per la sospensione da parte del SSN degli interventi non urgenti e procrastinabili, ma anche e soprattutto per la difficoltà, da parte degli utenti, in tempi di lockdown, di accedere alle prestazioni, per paura del contagio nei centri di cura. Si segnala, da parte dei medici di medicina generale, la difficoltà a mantenere un contatto con i pazienti, con grave compromissione della capacità assistenziale. Le rilevazioni hanno evidenziato percentuali significative di riduzioni o ritardi di richieste di prestazioni sanitarie: screening oncologici, monitoraggio in ambito cardiologico, gestione dei pazienti cronici, con effetti futuri ancora da valutare.

EU4Health e HERA: i programmi europei per la salute

EU4Health 2021-2027 è il quarto programma che l'UE attua nel settore della salute. I precedenti tre programmi (2003-2007, 2008-2013, 2014-2020) hanno favorito l'elaborazione di politiche migliorative per il settore sanitario e, indirettamente, per i cittadini. Il programma dei prossimi sette anni, entrato in vigore il 26 marzo 2021, intende rafforzare la resilienza dei sistemi sanitari attraverso investimenti mirati, consentendone la ripresa post Covid-19 con un impiego di risorse finanziarie mai realizzato dall'UE in ambito sanitario, in favore dei Paesi UE, delle organizzazioni sanitarie e delle ONG.

Gli **ambiti toccati** da questo programma sono moltissimi. I principali riguardano: le tecnologie in supporto al settore della salute; la condivisione dei dati in materia sanitaria; i controlli alle frontiere per fronteggiare le minacce sanitarie; la salute dei lavoratori; la preparazione alle emergenze sanitarie; la lotta ai tumori; la prevenzione e il controllo delle malattie; lo studio, il controllo e l'approvvigionamento di medicinali; la definizione di una strategia comune in campo farmaceutico.

Con il programma 2021-2027 l'UE investe non solo per fronteggiare le criticità emerse durante la pandemia, ma anche per **priorità sanitarie** urgenti, come lotta contro il cancro, la lotta all'antibiotico-resistenza, il miglioramento dei tassi di vaccinazione, l'ampliamento delle reti di riferimento per le malattie rare.

EU4Health: obiettivi generali e obiettivi specifici	
Migliorare e promuovere la salute nell'Unione	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prevenzione delle malattie e promozione della salute 2. Iniziative internazionali in materia di sanità e cooperazione
Far fronte alle minacce sanitarie transfrontaliere	<ol style="list-style-type: none"> 3. Prevenzione, preparazione e risposta alle minacce sanitarie transfrontaliere 4. Integrare le riserve nazionali di prodotti essenziali rilevanti in caso di crisi 5. Costituzione di una riserva di personale medico, sanitario e di sostegno
Migliorare i medicinali, i dispositivi medici e i prodotti rilevanti in caso di crisi	<ol style="list-style-type: none"> 6. Fornire a prezzi abbordabili i medicinali, i dispositivi medici e i prodotti connessi alle crisi
Potenziare i sistemi sanitari, la loro resilienza e l'uso efficiente delle risorse	<ol style="list-style-type: none"> 7. Rafforzare i dati sanitari, gli strumenti e i servizi digitali, la trasformazione digitale dell'assistenza sanitaria 8. Migliorare l'accesso all'assistenza sanitaria 9. Sviluppare e attuare la legislazione dell'UE in materia di salute e un processo decisionale basato su elementi concreti 10. Cooperazione integrata tra i sistemi sanitari nazionali

L'**attuazione di EU4Health** avverrà attraverso programmi di lavoro annuali, anche in sinergia con altri programmi e azioni dell'Unione: Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) per l'accesso alle cure mediche; Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per le infrastrutture regionali; Orizzonte Europa per la ricerca sanitaria; il meccanismo di protezione civile dell'Unione (RescUE) per le forniture di emergenza; Digital Europe per la creazione di un'infrastruttura digitale.

I finanziamenti arriveranno sotto forma di sovvenzioni, premi e contratti di appalto.

HaDEA, la nuova Agenzia Esecutiva per la Salute e il Digitale, operativa già dal 1° aprile 2021, sarà referente, unitamente alla Commissione europea, per l'esecuzione del programma.

L'aumentato rischio di malattie infettive a livello mondiale e l'esperienza fatta durante la pandemia da Covid-19 hanno dimostrato quanto sia indispensabile essere preparati attraverso una cooperazione strutturata tra Stati UE, industria e portatori di interessi in merito. A tale scopo, dal 2022 è pienamente operativa la *Health Emergency preparedness and Response Authority (HERA)*, la cui missione è:

- migliorare il coordinamento dell'UE in materia di sicurezza sanitaria prima e durante le crisi;
- riunire gli stati membri dell'UE, l'industria e i pertinenti portatori di interessi;
- garantire lo sviluppo, la produzione, l'acquisizione, lo stoccaggio e l'equa distribuzione di contromisure mediche;
- potenziare l'architettura globale di risposta alle emergenze sanitarie.

Occorre migliorare il coordinamento dell'UE prima e durante una crisi sanitaria; un sistema di gestione globale in grado di fronteggiare le minacce, prevenendo, individuando e rispondendo rapidamente alle emergenze sanitarie di carattere transfrontaliero, raccogliendo in anticipo informazioni e potenziando la capacità di dare delle risposte, anche attraverso contromisure mediche (vaccini, antibiotici, attrezzature mediche, terapie, test diagnostici e dispositivi di protezione individuale).

Missione Salute: la risposta del PNRR alla crisi pandemica

Missione 6 Salute è l'azione con la quale l'Italia, attraverso il PNRR fronteggia le criticità preesistenti, emerse e aggravate dalla pandemia. Si tratta di criticità inerenti alle disparità territoriali nell'erogazione del servizio sanitario, l'integrazione tra servizi sanitari e servizi sociali, i tempi di attesa per l'accesso alle prestazioni, lo sfruttamento delle competenze digitali e delle tecnologie più avanzate.

La Missione 6 Salute si articola in due componenti:

M6C1 - Reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale;

M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale.

M6C1 – ALCUNE RIFORME

La **casa della comunità** sarà una struttura fisica in cui opererà un team multidisciplinare di professionisti della salute e potrà ospitare anche assistenti sociali. La presenza degli assistenti sociali nelle case della comunità rafforzerà l'integrazione con la componente sanitaria assistenziale. L'investimento prevede l'attivazione di 1.288 case della comunità entro la metà del 2026.

L'**assistenza domiciliare** mira ad un modello per l'erogazione delle cure domiciliari che sfrutti al meglio le possibilità offerte dalle nuove tecnologie, come la telemedicina, la domotica, la digitalizzazione.

L'**ospedale di comunità** sarà una struttura sanitaria a ricovero breve e destinata a pazienti che necessitano di interventi sanitari a media/bassa intensità clinica e per degenze di breve durata. Dotata di 20-40 posti letto e a gestione prevalentemente infermieristica, contribuirà a una riduzione di accessi impropri ai servizi sanitari, come ad esempio quelli al pronto soccorso o ad altre strutture di ricovero ospedaliero.

Le politiche sanitarie attuate con la Missione 6 si intrecciano con gli interventi “sociali” previsti dalla **Missione 5 Inclusione e Coesione**.

Le politiche di inclusione e coesione prevedono investimenti in favore delle persone più vulnerabili, come quelle con disabilità e gli anziani non autosufficienti, attraverso soluzioni alloggiative e dotazioni strumentali innovative che ne favoriscano l'autonomia, anche con servizi che assicurino la continuità dell'assistenza sociosanitaria, attraverso la riforma delle Reti di prossimità e la Casa come primo luogo di cura.

Tra gli interventi inseriti nella Missione 5 vi sono:

- l'housing temporaneo, in cui i Comuni, singoli o in associazione, metteranno a disposizione per un massimo di 24 mesi appartamenti per singoli, piccoli gruppi o famiglie, attivando progetti personalizzati al fine di sviluppare la crescita personale e consentire un maggiore grado di autonomia;
- le stazioni di posta, ovvero centri che offriranno, oltre a un'accoglienza notturna limitata, servizi sanitari, ristorazione, orientamento al lavoro, distribuzione di beni alimentari.
- la riforma della Legge quadro per le disabilità.

Le azioni previste dalla Missione Salute e dalla Missione Inclusione e Coesione contribuiranno in modo significativo alla realizzazione degli **obiettivi trasversali del PNRR**: agire sui divari territoriali, di genere e generazionali.

Gli investimenti nei servizi assistenziali territoriali favoriranno un maggior coordinamento degli interventi sanitari, sociosanitari e socioassistenziali, consentendo uniformità nella programmazione, gestione e controllo degli stessi. Tutto questo consentirà di superare la frammentazione e il divario tra sistemi sanitari regionali, in favore dell'utenza che potrà usufruire degli stessi servizi, con gli stessi standard qualitativi, in ogni parte del Paese.

Le azioni della Missione Salute, con la riforma delle Reti di prossimità e il potenziamento dell'assistenza domiciliare, avranno un impatto favorevole sull'incremento dell'occupazione delle donne (che sono maggiormente impegnate nei servizi di cura) consentendo loro di ridurre l'onere di attività di cura fornito in famiglia, a vantaggio di un incremento lavorativo.

Anche il superamento del divario generazionale riceverà un notevole contributo dalla Missione Salute, con il potenziamento delle competenze tecniche, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario; le azioni previste creeranno posti di lavoro qualificato e favoriranno l'imprenditorialità attraverso borse di studio per incentivare la formazione in medicina generale, 4.200 contratti di formazione specialistica aggiuntivi e progetti formativi per lo sviluppo di percorsi di acquisizione di competenze di management per i professionisti del SSN.