

L'ISTITUTO SUPERIORE DI SANITÀ E GLI ORGANISMI INTERNAZIONALI

L. TOTI

Dirigente generale, Direttore dei Servizi amministrativi e del personale, Istituto Superiore di Sanità, Roma

Nel quadro di attuazione di un sistema che renda — secondo il dettato costituzionale — efficacemente operativo il diritto alla tutela della salute, l'Istituto Superiore di Sanità riveste un ruolo speciale, sia quale massimo organo della ricerca scientifica in Italia, sia quale punto di contatto con corrispondenti organismi internazionali. E ciò in quanto, nella dinamica evolutiva della società contemporanea, l'analisi di qualsivoglia fenomenologia non può essere ricompresa e circoscritta alla dimensione nazionale: è fondamentale, al contrario, creare un idoneo sistema di collegamento a livello internazionale che consenta — attraverso una dialettica di rapporti instaurati al di sopra dei confini territoriali — un continuo scambio di esperienze e dati.

Questa esigenza viene particolarmente avvertita nel settore sanitario nel suo insieme e nella ricerca scientifica avanzata in particolare. Ne costituisce significativo esempio la dichiarazione elaborata dalla Conferenza internazionale di Alma Ata promossa dalla Organisation Mondiale de la Santé (OMS) nel 1978, contenente una serie di raccomandazioni dirette a tutti gli Stati e finalizzata alla intensificazione — nell'ambito del futuro programma d'azione — delle cosiddette cure primarie.

I grandi fenomeni di patologia sociale caratterizzanti in modo particolare la nostra epoca — quali ad esempio le varie manifestazioni di mutagenesi e cancerogenesi biologica, l'impiego di materiali radioattivi e le problematiche connesse al loro uso, detenzione e scarica dei prodotti residuali — non possono certamente essere analizzate a livello nazionale nel tentativo di sperimentare soluzioni valide, le quali di portata estremamente ridotta, individuerebbero — in caso positivo — caratteristiche e modalità esclusivamente delimitate alla situazione verificatasi nel singolo paese. Questo tuttavia non implicherebbe la soluzione globale, poiché, quasi sempre, non è la casistica in sé, quanto le sue diverse manifestazioni, a determinare l'esatta configurazione del problema.

Si deve, d'altra parte, rilevare che la diversità di interpretazione proposta dai singoli, non potrà certamente modificare la drammaticità dei problemi, comune

a tutti i paesi, e per la quale soltanto l'instaurazione di rapporti di collaborazione può risultare seriamente costruttiva.

In questa ottica vuole intendersi l'esposizione che segue sui vari collegamenti che intercorrono fra l'Istituto Superiore di Sanità ed i vari organismi internazionali.

Alla sollecitazione offerta da una sempre più incessante domanda sociale, deve altresì considerarsi l'ulteriore impulso conferito all'attività dell'Istituto Superiore di Sanità dalle collaborazioni parallele; e lo scambio di dati ed esperienze, quindi, appare quale momento e motivo fondamentale concorrente alla formazione delle varie direttive di ricerca ed all'accezione di nuove tecnologie.

Nell'insieme, quindi, di tali multiformi espressioni di attività, affinché oggi la programmazione in materia di ricerca scientifica non risulti limitata e circoscritta a campi e problematiche preliminarmente determinati, ecco caratterizzarsi modelli nuovi di collaborazione scientifica che, superate le barriere nazionali, si articolano in sedi internazionali.

Si programmano, quindi, visite di studio fra i ricercatori dell'ISS e operatori di organizzazioni internazionali. La fondamentale importanza di questi incontri risiede nell'effettiva possibilità che ciascuno fra gli interlocutori ha di conferire e quindi di ricevere, a sua volta, sia dati ed informazioni, sia impulso al reciproco lavoro di ricerca, per il quale il confronto si rivela unico ed insostituibile elemento di verifica del lavoro svolto.

Si stipulano, inoltre, convenzioni di collaborazione alla ricerca scientifica con varie organizzazioni, le quali, oltre ad offrire all'Istituto stesso la possibilità reale di operare con maggiori mezzi e disponibilità finanziarie di quanto siano ottenibili sul piano nazionale, offrono la concreta possibilità di istituire una fitta rete di relazioni e di scambi culturali in cui l'ISS si inserisce, di volta in volta, quale coordinatore, quale utente, quale fruitore, il tutto in un piano di concreta collaborazione che permetta, al tempo stesso, una reale pianificazione delle attività operative di ricerca senza dispendio di tempo ed energie

in situazioni nelle quali l'apporto di ciascuno deve avere una reale funzione.

Molteplici sono i modi in cui si realizza il collegamento con i vari organismi internazionali preposti alla ricerca:

a) *Collegamento che potrebbe definirsi occasionale*: esso si articola in una serie di profili che prevedono relazioni, sia con le organizzazioni internazionali operanti nei settori sanitari di rilevanza mondiale (OMS), che con quelle operanti ad un livello territoriale più circoscritto (CEE).

Ancora, è caratterizzata dalla nota dell'occasionalità la partecipazione dell'Istituto a progetti di ricerca elaborati dagli organismi minori dell'ONU ed UNESCO e ad alcuni gruppi e comitati sorti nell'ambito della Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Si è inteso parlare nei riguardi di tale tipo di rapporti, di occasionalità per meglio evidenziare quella che ne costituisce la nota caratteristica: infatti essi non trovano la propria *ratio* validante in un sistema normativo-organizzativo che ne disciplini i singoli aspetti. Al contrario, sono posti in essere in base all'emergere, in un determinato contesto, di istanze che rendono necessario l'inserimento in un'attività di ricerca, per il cui espletamento risulta valida l'acquisizione di dati, l'utilizzo di strumenti e di capacità operative che questo può senz'altro fornire. Nell'ipotesi in esame, l'intervento è riducibile ad una ipotesi di ricerca su committenza: dall'esterno si sollecita la partecipazione dell'Istituto ad un'attività scientifica i cui obiettivi o sono determinati dagli organismi con cui esso entra in contatto o sono individuabili nelle finalità istituzionali di questi ultimi. Tale rapporto di committenza comporta la corresponsione di una somma a favore dell'Istituto. Grazie a tali interventi "esterni" esso riesce a costituire forme autonome di finanziamento della ricerca che apportano un parziale correttivo all'esiguità dei fondi che il bilancio prevede per tali fini (cfr. art. 2, terzo comma della legge 7 agosto 1973, n. 519).

b) *Secondo tipo di collegamento a livello internazionale* è quello che potrebbe definirsi *istituzionale*, in quanto la partecipazione dei ricercatori dell'Istituto all'attività organizzativa dei vari enti operanti in Europa è prevista dalla normativa che ne disciplina l'azione. Tale momento si caratterizza per la maggiore staticità rispetto al tipo di collegamento che si è definito occasionale; instaurandosi quest'ultimo sulla scorta di istanze che trovano in un determinato contesto la propria ragione di essere, appare più idoneo a realizzare quegli obiettivi tipici della ricerca finalizzata. Il collegamento occasionale nasce dalla dialettica della realtà di cui recepisce le istanze, al contrario del contatto istituzionale la cui genesi è individuabile in un dato normativo e/o organizzativo.

Quest'ultimo, per tali sue caratteristiche di maggiore staticità rispetto al primo modello, svolge un ruolo di minore importanza all'interno dell'attività di scambi

internazionali dell'Istituto. Esso si realizza con la presenza di vari funzionari in organismi della CEE; tale partecipazione è notevole — volendo individuarla in relazione ai vari campi di intervento — soprattutto riguardo all'attività dei laboratori che operano nei settori dell'ambiente e degli alimenti ed in alcuni settori biomedici. Tale collegamento si tipicizza, inoltre, per lo svolgimento, da parte dell'Istituto, di funzioni istituzionali per conto di organizzazioni intermedie della CEE. Esso, insieme al CNR, è presente nel Comitato Ricerca Medica (CRM/CREST) della Comunità Europea. Rilevante è, ancora, la partecipazione dei ricercatori dell'ISS ai gruppi di studio della Farmacopea e ad alcune sezioni del Comitato di Sanità Pubblica sviluppatesi all'interno del Consiglio d'Europa.

Può ricordarsi, infine, come l'Istituto abbia l'incarico di partecipare alla redazione dell'*Inventario europeo delle sostanze chimiche*. In tali ipotesi si riproduce a livello europeo un modello già efficacemente collaudato all'interno. In Italia, infatti, esso è il soggetto responsabile dell'*Inventario nazionale delle sostanze chimiche*, assumendo, a tale riguardo, il ruolo organizzativo che in Europa compete ad organismi costituenti diretta emanazione della CEE.

Nell'ipotesi europea, l'Istituto è uno degli organismi che collaborano alla redazione e all'aggiornamento dell'inventario, la cui attività è coordinata dalla CEE attraverso l'emanazione di direttive; in Italia esso è il soggetto responsabile della redazione del corrispondente nazionale di tale inventario. Sempre relativamente al momento "europeo" dell'attività internazionale dell'Istituto Superiore di Sanità, può ricordarsi la partecipazione al progetto dell'analisi coordinata europea dei fattori di rischio (ERICA).

c) *Rimane ora da esaminare l'ultimo profilo* cui è riducibile l'attività nei collegamenti internazionali che vedono protagonista l'Istituto: tale momento è collocabile in una *posizione intermedia tra i due precedentemente considerati*, caratterizzandosi per la presenza al suo interno di momenti tipici di entrambi.

Tale situazione "intermedia" vede l'inserimento dell'Istituto in alcuni grossi programmi di ricerca elaborati, definiti e coordinati dall'OMS; tra gli altri, può qui ricordarsi il "Programma internazionale della sicurezza chimica" in ordine al quale l'Istituto ha un ruolo di istituzione guida nella realizzazione del progetto "risposta alle emergenze e agli incidenti di natura chimica". Ancora può ricordarsi, nel settore relativo alla patologia non infettiva, la partecipazione al progetto dell'OMS per il monitoraggio delle malattie cardiovascolari (MONICA). Questa fase si caratterizza per la peculiare natura del ruolo svolto dall'Istituto che si pone come capofila di una serie di istituzioni minori. Anche in tale ambito si riproduce una situazione già sufficientemente collaudata all'interno, assumendo l'ISS, a livello internazionale, quella funzione che, nella stipula delle convenzioni che investono un momento settoriale della sua attività scientifica, è demandata al cosiddetto "re-

sponsabile di ricerca", al soggetto, cioè, che assume la responsabilità della gestione dell'intero progetto. (cfr. art. 2, ultimo comma, della legge 7 agosto 1973, n. 519).

La trasposizione, nell'ottica internazionale, di meccanismi sviluppatasi all'interno dell'attività istituzionale, è aspetto ricco di valenze estremamente significative, in quanto testimonia la validità di una struttura organizzativa, le cui articolazioni possono efficacemente svolgere un ruolo di guida nei riguardi di situazioni sostanzialmente analoghe, anche se dalla portata meno ampia.

A conferma di ciò può portarsi il dato ricavabile da una recente esperienza che ha visto operare l'Istituto in collaborazione con settori di organismi internazionali. Il riferimento è a quanto accaduto a Seveso: in tale ipotesi la validità dimostrata dall'Istituto ha confermato la piena operatività di una struttura presa a modello anche da altri organismi.

E' opportuno, ora, utilizzare il dato statistico per quantificare l'attività "internazionale" dell'ISS, per poi metterne in evidenza — a livello critico e/o propositivo — le soluzioni e le potenzialità.

Realizzandosi quest'ultima attraverso lo strumento delle convenzioni (che non è l'unico momento di collegamento internazionale, ma quello più idoneo per esplicita previsione legislativa) si può fare utile riferimento al riepilogo di quelle stipulate negli ultimi anni.

Da tale esame emerge, come primo dato, l'espansione del fenomeno dei rapporti esterni: dalle originarie 7 convenzioni stipulate nel 1980, si passa alle 21 del 1981, alle 31 del 1982, alle 24 del 1983 e alle 39 di quest'anno.

L'evoluzione del sistema è ricavabile anche da un ulteriore dato: mentre le prime convenzioni erano stipulate esclusivamente con la CEE e con l'OMS, attualmente si assiste ad un ampliamento della sfera degli interlocutori, affiancandosi a questi enti anche la NATO, l'UNESCO, l'OCDE e il Consiglio d'Europa.

Al momento di collaborazione internazionale deve affiancarsene un altro di indubbia rilevanza che vede costituirsi l'Istituto Superiore di Sanità quale centro di riferimento nazionale del sistema MEDLARS, relativo all'acquisizione di dati scientifici. Nei riguardi di quest'ultimo, grazie ad una convenzione stipulata nel 1978 con la "National Library of Medicine — National Institutes of Health, Bethesda, Maryland," l'ISS si pone come l'unico ente italiano a godere di un collegamento diretto con la banca dati di tale organismo: informazioni queste che a sua volta eroga ai vari enti nazionali che ne fanno esplicita richiesta.

Tanto premesso in ordine alle varie tipologie che assumono i rapporti tra l'ISS ed i vari organismi internazionali, relativamente al loro porsi come realtà operativa, è, ora, opportuno soffermarsi sulle varie prospettive di sviluppo, potenzialmente individuabili all'interno dell'attività istituzionale esaminata come emanazione diretta di un sistema.

In tale ottica, infatti, va collocato l'Istituto, nel momento in cui lo si consideri come "un insieme di

elementi interagenti", diretti a delineare una "organizzazione sociale finalizzata".

All'affermazione di tale natura di sistema deve affiancarsi l'individuazione della sua nota tipizzante; esso, infatti, rientra tra i sistemi aperti, in quanto per la sua stretta interrelazione con il dato sociale, influisce su altri sistemi sociali, risentendo, a sua volta, della loro influenza.

In ordine a tali caratteristiche deve, ancora una volta, evidenziarsi il ruolo rilevante svolto dalla ricerca finalizzata all'interno del sistema Istituto Superiore di Sanità. Essendo quest'ultima uno dei fattori interagenti che ne delineano l'operatività, ne conseguirà che ogni sua variazione influirà sulle altre strutture ad essa connesse.

Si ricava, allora, il dato di estrema rilevanza ai fini della presente analisi per cui la ricerca risulterà sensibilmente influenzata dalla valenza propositiva della cooperazione internazionale, che ne costituisce uno dei momenti più interessanti. Quest'ultima deve, infatti, considerarsi come uno degli strumenti che concorrono all'adeguamento e indirizzo dell'azione istituzionale alle più vaste istanze sociali della comunità internazionale, con utile e reciproco interscambio di flussi informativi.

Individuandosi "la domanda" come domanda sociale di sanità pubblica, la risposta dovrà riguardare forme concrete di attuazione della stessa. La ricerca è uno dei momenti attraverso cui ciò si realizzerà: essa, determinandosi su precise linee di sviluppo, si caratterizza come ricerca finalizzata al soddisfacimento di bisogni collettivi, determinando così la creazione di un prodotto a favore della collettività. Non essendo questi riducibili ad ambiti rigidamente circoscritti, si comprende facilmente la rilevanza che in ordine ad un'efficace risposta alla domanda sociale, espleta la cooperazione internazionale. Essa consente l'attuazione di un confronto tra esperienze diverse, che viene ad assumere vitale importanza per l'Istituto.

Infatti la sua natura di Amministrazione diretta dello Stato lo inserisce in un contesto da cui derivano pochi vantaggi e numerose difficoltà ad un pronto ed efficace operare quale organo di ricerca. Il venire in contatto con esperienze diverse, con modelli improntati ad una maggiore celerità di azione, è dato interessante sia alla luce della creazione di un nuovo modello gestionale, sia per le sollecitazioni che può produrre relativamente all'attuazione di progetti di ricerca. La realizzazione di prodotti, rispondenti in maniera sempre più adeguata alle sollecitazioni esterne, potrà avvenire solo attraverso un'azione coordinata di confronto e di competitività con strutture simili.

In tale prospettiva si comprende quanto si è precedentemente detto, per cui riconducendosi la cooperazione internazionale ad importanti momenti di stimolo per la ricerca, se ne è evidenziato l'aspetto propulsivo che essa riveste nei riguardi di quest'ultima.

E' tale confronto internazionale a sottrarre l'Istituto al pericolo di cadere in una dimensione statica che, oltre a scalfirne il ruolo all'interno del sistema

sanitario nazionale, lo verrebbe a privare di ogni rilevanza all'esterno dello stesso. L'importanza di tale momento è stata riaffermata anche dal legislatore, che lo ha riconosciuto, a livello normativo, nella legge 7 agosto 1973, n. 519, pur non disciplinandone, in dettaglio, le concrete forme attuative.

Il riconoscimento normativo e la conseguente regolamentazione della cooperazione internazionale, trovano la loro *ratio* validante nella considerazione sistematica della legge che, già nell'intestazione "Modifiche ai compiti, all'ordinamento ed alle strutture dell'ISS," enuncia i suoi criteri programmatici. Qui interessa porre in rilievo, in una considerazione globale, come essa, modificando l'intera organizzazione dell'Istituto, ne abbia rivitalizzato l'attività, ampliandone le possibilità di ricerca.

Tanto premesso, è opportuno soffermarsi brevemente sui rapporti tra la legge del 7 agosto 1973, n. 519 e la legge del 23 dicembre 1978, n. 833 istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale.

Quest'ultima, pur connotandosi nei confronti della legge dell'ISS (la 519/73) per la sua valenza ricognitiva, svolge nei riguardi dei singoli aspetti da essa richiamati, un ruolo a volte confermativo, a volte modificativo, con la finalità di favorire un processo osmotico, a livello di strutture, tra il Servizio Sanitario Nazionale e l'Istituto Superiore di Sanità, che ne costituisce l'organo tecnico-scientifico.

In ordine, peraltro, alla genesi ed allo sviluppo dei rapporti con gli organismi internazionali, il legislatore nell'istituire il Servizio Sanitario Nazionale ha giudicato sufficiente la disciplina che degli stessi dispone la più volte citata legge 519, essendo quello in esame un problema che deve caratterizzarsi e, quindi, esaminarsi, attraverso le varie concretizzazioni che lo stesso assume nella realtà e che, in concreto, garantiscono la necessaria dinamicità e ricchezza di azione.

Impossibile predisporre allora — a livello di genesi normativa — un'analisi casistica del fenomeno: si è ritenuto senz'altro più opportuno dettare una disciplina generale, demandando all'operatore giuridico l'individuazione delle varie ipotesi, riducibili a tre diverse categorie di rapporti cooperativi internazionali che, a seconda delle modalità di instaurazione, danno vita a tipi di collegamento definibili, volta a volta, istituzionali, occasionali o intermedi, le cui note caratteristiche sono già state precedentemente evidenziate.

Volendo ora esaminare il momento della cooperazione internazionale *in una prospettiva dinamica*, volta ad individuarne le potenzialità di sviluppo e di estensione, è auspicabile l'assunzione da parte dell'ISS di un ruolo centralizzato che, oltre a svolgere un'efficace azione propulsiva nei confronti dei vari progetti, non perda di vista la necessità di articolare la propria azione in maniera unitaria e coordinata.

Può, a tal fine, suggerirsi come possibile modello di sviluppo quello adottato recentemente dalle principali organizzazioni mondiali, operanti nel campo sanitario.

Il riferimento è al "Centre de collaboration de l'OMS pour la santé publique vétérinaire", organo del Consiglio d'Europa, che è stato recentemente insediato presso l'ISS su designazione congiunta dell'OMS, della FAO e dell'Office International des Epizooties (OIE).

A parte le ragioni logistiche ed ambientali che hanno motivato la scelta dell'Istituto e l'assegnazione ad esso di compiti di coordinamento, di addestramento e di formazione professionale, interessa evidenziare i significati positivi di tale designazione. Essa è indicativa di una fiducia nutrita dagli organismi internazionali nei confronti dell'Istituto; è un riconoscimento della validità di una struttura che, se opportunamente valorizzata, non potrà che potenziare la propria organizzazione, adeguandola, in maniera sempre più efficace, alle esigenze collettive.

La ricerca deve assumere una dimensione internazionale fondata sull'interscambio costante di dati, di esperienze e di tecniche con altre nazioni, il che potrà facilmente realizzarsi incentivando e potenziando lo strumento cooperativo. Inoltre, i risultati conseguiti attraverso i collegamenti internazionali, verranno acquisiti dall'Istituto stesso fornendo ulteriori stimoli alla capacità operativa di quest'ultimo.

Il bisogno continuo di operare a livello internazionale, infine, richiederà la necessaria predisposizione di procedure semplificate e di strutture più agili, che assicurino il necessario dinamismo d'azione ad un sistema aperto a tutte le sollecitazioni esterne, quale l'Istituto Superiore di Sanità.

E', quindi, auspicabile una maggiore duttilità di strutture, di procedimenti e di organizzazione, che deve procedere di pari passo con una ridefinizione dei compiti, in relazione al ruolo rivestito dall'Istituto nell'ambito del SSN che comporta un costante adeguamento alle varie istanze sociali, al fine di garantire la piena attuazione del diritto alla salute.

Quanto si è venuto enunciando, a livello propositivo, acquista un'immediata operatività ove si considerino i più recenti programmi di cooperazione internazionale che l'Istituto Superiore di Sanità sta sviluppando e che prevedono piani per la cooperazione e lo sviluppo dei paesi del terzo mondo.

L'Istituto è presente, infatti, in vari progetti tra i quali possono qui citarsi quello relativo alla ristrutturazione dell'Istituto di Medicina Tropicale di Mogadiscio; quello relativo ai programmi per la cooperazione e lo sviluppo del Mozambico e della Somalia; degno di nota, inoltre, è uno studio per l'intervento di riorganizzazione e potenziamento dei servizi veterinari della Repubblica Democratica Somala. Infine, va ricordato come l'Istituto Superiore di Sanità s' inserisca in un sottoprogramma della CEE, relativo alla medicina, salute e nutrizione nelle zone tropicali.

Sempre nell'ottica relativa alla rilevanza che la cooperazione internazionale ha rispetto all'attività istituzionale, deve qui citarsi l'attività di stretta collaborazione posta in essere dall'Istituto con il Ministero degli Affari Esteri, e più precisamente con il Dipartimento

Cooperazione allo Sviluppo, che ne costituisce diretta emanazione; tale attività si è concretata in una serie di interventi quali l'invio di tecnici (medici, ricercatori) nei paesi del terzo mondo e l'attivazione di un corso per la formazione di medici che dovranno dirigere i progetti sanitari nei paesi in via di sviluppo.

Possono inoltre ricordarsi sia la partecipazione istituzionale dell'Istituto alla Società Italiana di Medicina Tropicale, ed il seminario — organizzato in collaborazione con l'Istituto della Nutrizione — avente ad oggetto l'attività dell'Istituto Superiore di Sanità in settori attinenti la cooperazione e lo sviluppo.

Emerge, quindi, anche da tali ultime notazioni, l'indubbia valenza sociale che riveste l'attività di ricerca, attuata tra l'altro, attraverso gli strumenti di collaborazione internazionale che ne consentono l'inserimento in ambiti operativi profondamente diversi da quelli originari. La necessità di una ricerca, che superi le dimen-

sioni nazionali per rispondere in maniera sempre più efficace alle esigenze collettive, rende indispensabile, da parte degli organi competenti, l'adozione di strumenti che possano consentire una sempre maggiore agilità d'azione.

In conclusione, deve riconoscersi alla collaborazione internazionale un ruolo primario all'interno dell'attività dell'Istituto Superiore di Sanità, di cui costituisce nota costante. Tale sua connotazione è stata il principio informatore di una serie di convegni e simposi internazionali, tenutisi in Istituto per celebrare il cinquantenario della fondazione, che hanno visto la presenza dei direttori dei corrispondenti istituti di sanità pubblica del mondo. La presenza a tali manifestazioni delle più alte e qualificate autorità scientifiche è stata il migliore riconoscimento dell'opera meritoria svolta dai ricercatori e dal personale tutto dell'Istituto Superiore di Sanità nell'arco dei cinquanta anni di attività dello stesso.