

Ecdc: l'Europa è a metà strada nella preparazione alla pandemia

da: [Eurosurveillance Weekly](#), vol. 12, n. 12 - 20 dicembre 2007

*(traduzione a cura della redazione di EpiCentro
revisione a cura di Caterina Rizzo - Epidemiologia delle malattie infettive, Cnesps - Iss)*

Nei primi mesi del 2005, le istituzioni e gli Stati membri dell'Unione europea (Ue), insieme agli altri Paesi dell'area economica europea (European Economic Area - Eea), Islanda, Liechtenstein e Norvegia, hanno iniziato a prepararsi alla prossima pandemia influenzale in maniera concertata. A seguito di un workshop congiunto convocato nel marzo 2005 dalla Commissione europea (Ce) e dall'Ufficio regionale per l'Europa dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms/Euro)[1], tutti gli Stati membri dell'Ue e dei Paesi Eea e le relative istituzioni Ue hanno iniziato a lavorare su tre documenti fondamentali: una comunicazione della Commissione europea, delle linee guida dell'Oms pubblicate nel 2005 per la preparazione dei piani pandemici e una checklist di verifica dell'Oms dei piani pandemici [2-4]. Ulteriore impulso è stato dato nell'autunno-inverno 2005-2006, quando in Europa sono stati trovati volatili infettati dal virus A/H5N1 e si sono registrati casi di infezione nell'uomo nella vicina Turchia, che hanno dato luogo a preoccupazioni sulla specifica minaccia di una pandemia provocata dal virus A/H5N1[5].

Il Centro europeo per la prevenzione e controllo delle malattie (Ecdc), inaugurato nel maggio 2005, riconoscendo l'influenza come una priorità, ha rapidamente messo a punto una procedura per aiutare i Paesi a valutare la propria preparazione nel settore sanitario e per progettare piani nazionali che li conducano a una preparazione ottimale. L'Ecdc ha avviato un ambizioso programma di ispezioni di valutazione per ciascuno dei 30 Paesi dell'Ue e dell'Eea [6]. L'integrazione di nuovi e diversi aspetti della preparazione, in particolare la dimensione multisettoriale e le caratteristiche internazionali e locali, hanno reso la procedura più complessa: oggi non consiste più in brevi ispezioni ai Paesi, ma in un sistema di valutazione che richiede anche diversi mesi, pur comprendendo sempre una visita centrale [6]. Lo slancio è stato sostenuto da tre ulteriori workshop per la preparazione alla pandemia (con l'Ecdc in qualità di co-organizzatore assieme alla Comunità europea e l'Oms Europa), culminati nel più grande e ambizioso incontro che si è tenuto in Lussemburgo nel settembre 2007 [1,7-9].

Nell'autunno del 2006, su richiesta del commissario Ue per la salute e la tutela dei consumatori Markos Kyprianou, l'Ecdc ha preparato un rapporto provvisorio sui ottenuti progressi fatti [10]. Il gruppo di valutazione guidato dall'Ecdc ha terminato le visite ai 30 Paesi dell'Ue e dell'Eea nell'ottobre 2007, e tre mesi dopo è stato pubblicato, a cura dell'Ecdc, un rapporto sui progressi compiuti e sulla preparazione dei Paesi dell'Unione europea e dei Paesi dell'Eea in caso di pandemia. Il rapporto, pubblicato sul sito web dell'Ecdc, consiste in un rapporto sintetico rivolto ai decisori politici e da una più completa relazione tecnica [11,12]. A breve sarà disponibile online per i media un rapporto autorizzato sui numerosi esempi di innovazioni e di buona pratica illustrate in una speciale sessione del workshop che ha avuto luogo in Lussemburgo.

Cosa dicono queste relazioni? In breve: "Molto è stato fatto... ma molto ancora deve essere fatto". Il settore della salute in tutti i Paesi ha sviluppato piani di preparazione e attualmente, a livello nazionale, si sta facendo molto per renderli operativi. Attraverso un accurato collegamento, l'Ecdc ha preparato una guida approfondita, avendo cura di non riprodurre le informazioni già fornite dall'Oms e, per quanto possibile, tentando di elaborare linee guida valide anche per l'influenza stagionale [13,14]. Considerevole è stato anche l'investimento nella ricerca europea, avviato dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare (Efsa) e progredito grazie all'impegno di industria, mondo accademico e Agenzia europea per i medicinali (Ema), per lo sviluppo di nuovi vaccini e per ridurre il tempo necessario per la produzione di vaccini pandemici [15]. La stessa Commissione è stata molto attiva [16], avviando uno delle più grandi esercitazioni mai condotte sulla pandemia (esercitazione "Common Ground") [17]. Allo stesso tempo, molti Stati membri hanno organizzato

esercitazioni nazionali e transfrontaliere e diversi Paesi stanno mettendo a punto ulteriori piani multisettoriali che includano o integrino i loro piani nel settore sanitario.

Che cosa resta ancora da fare? L'Ecdc ritiene che, anche se un Paese europeo si impegnasse duramente destinando al progetto notevoli risorse aggiuntive, sarebbe comunque necessario un tempo minimo di cinque anni per realizzare un adeguato piano di preparazione in caso di pandemia. Pertanto, si ritiene che l'Europa abbia bisogno di altri due o tre anni di duro lavoro e impegno. La prova indipendente di questo viene dagli indicatori di preparazione in caso di pandemia dell'Ecdc, conclusione analoga a quella recentemente pubblicata sul rapporto globale Nazioni Unite/Banca mondiale [18], e dal lungo elenco di attività che gli stessi Stati membri si sono occupati di riportare in seguito all'iniziativa di autovalutazione del 2007. Tuttavia, alcuni Paesi devono guardare avanti e affrontare problemi specifici rispetto alla gestione amministrativa, come nel caso, per esempio, di strutture federali o di servizi sanitari privati.

L'Oms è convinta che non vi sia stata alcuna riduzione del rischio di una pandemia e che, anche se imprevedibile, essa debba considerarsi come inevitabile [19]. I cittadini potrebbero erroneamente aspettarsi di essere ben protetti. I decisori politici potrebbero anche pensare di aver impiegato sino ad ora sufficiente tempo, impegno e risorse. Perché c'è ancora tanto da fare dopo due anni e mezzo di sforzi? E ancora, perché ci vuole tanto tempo per preparare i Paesi ad una pandemia? In parte, perché l'Europa non è mai stata tanto vulnerabile come oggi ad una pandemia (Tabella 1). Allo stesso modo, l'insieme delle misure di contenimento non è mai stato maggiore (Tabella 2). Nel 1918-19 l'influenza spagnola uccise tanti europei quanti quelli deceduti nel corso di alcune battaglie della guerra 1914-1918 [20]. Ora sono disponibili diverse misure di contenimento come gli antivirali, i vaccini diretti contro il virus A/H5N1, le misure di sanità pubblica basate su prove di efficacia ed i piani di contingenza (Tabella 2). Queste produrranno una attenuazione ed una riduzione della sofferenza e della morte nella prossima pandemia, ma ogni misura ha bisogno di un'attenta pianificazione e di organizzazione. Se per esempio consideriamo i farmaci antivirali, la maggior parte degli Stati membri ha scorte limitate di varia entità, a seconda delle singole strategie elaborate [21]. Tuttavia, lo sviluppo di sistemi sanitari in grado di fornire farmaci antivirali nel bel mezzo di una pandemia alla maggior parte dei cittadini che li necessitano (entro le 48 ore dalla manifestazione dei primi sintomi) si sta rivelando una sfida per tutti i Paesi europei.

TABLE 1

Reasons for increasing vulnerability of Europe to pandemic influenza

1. Demographic and health care trends – more vulnerable older people and people with chronic illnesses living productive lives.*
2. Ever increasing international movements of people which will increase speed of spread ,
3. More dependency on centralized essential services and systems (IT, communications, power etc) and 'Just in time' supply systems for commodities which may be vulnerable to numbers of key workers being off sick.
4. Certain economic sectors are acutely vulnerable to short term disruptions in normal service.*
5. More devolution within EU countries, including for public health services potentially resulting in weaker concerted action,
6. Trends to weaken public health capacity in the EU in favour of increased spending on health care services,
7. Hospitals that are more 'high-tech' and so more vulnerable to epidemic infectious diseases like pandemic influenza,
8. Some fragmentation of primary care services that find it harder to deliver interventions such as timely anti-virals and pandemic influenza vaccines.

*This is presumed though it will not be clear whether or not the elderly are most vulnerable until the pandemic arrives. However it is reasonable to presume that those with impaired immune systems from chronic ill health will be more vulnerable than others.

* See Jonung L, Roeger W. The macroeconomic effects of a pandemic in Europe. A model-based assessment. DG for European and Financial Affairs. Report No. 251 June 2006 http://europa.eu.int/comm/economy_finance

TABLE 2**Categories of available countermeasures for a pandemic with examples**

Personal measures	Early self-isolation when becoming unwell, respiratory hygiene and regular hand-washing*
Public health measures†	Reducing meetings, proactive school closures and other forms of 'social distancing'
Specific medical countermeasures	Antivirals, specific pandemic vaccines and perhaps human avian influenza vaccines‡
General medical countermeasures	Antibiotics, supportive medical care of those sick and those needing intensive care
Business continuity planning	Planning in all sectors (public, private and civil society) for continuing all functions during a pandemic

* Personal Measures for Reducing Transmission of Human Influenza – Interim ECDC Recommendations. Available from:
http://www.ecdc.eu.int/documents/pdf/PPHM_Recommendations.pdf

† ECDC Pandemic Public Health Measures Menu. Available from:
http://www.ecdc.eu.int/Health_topics/Pandemic_Influenza/phm.html

‡ ECDC technical report: Expert advisory groups on human H5N1 vaccines: Scientific Questions. Stockholm, August 2007. Available from:
<http://ecdc.europa.eu/pdf/Sci%20Questions%20final.pdf>

Che cosa ci si può attendere nel 2008? In buona sostanza ci si aspetta un anno dedicato alla preparazione in caso di pandemia. L'Oms sta rivedendo le sue linee guida per i piani pandemici, le prove di efficacia per le misure di controllo e, forse più difficile di tutte, la sorveglianza della durante la pandemia [22]. Non sono previsti grandi cambiamenti, ma sono inevitabili e necessarie modifiche nelle procedure predisposte dall'Ue/Eea: per esempio, cosa sarà necessario inviare in termini di dati e informazioni all'Oms in caso di pandemia. Si terrà in Egitto, probabilmente in ottobre, il prossimo incontro delle Nazioni unite (Unsic). La nuova Sezione Influenza della Commissione per la sicurezza sanitaria sarà più attiva, mettendo a disposizione dei decisori politici un forum dedicato alla discussione comune, con l'obiettivo di aumentare la collaborazione e lo scambio di programmi ed esercitazioni collettive tra i Paesi. Sembra che la presidenza francese dell'Ue individuerà nella preparazione ad una eventuale pandemia una delle sue priorità, anche se il lavoro di preparazione in caso di pandemia è sempre stato e dovrà continuare a essere almeno fino al 2010 una delle un principali attività di ogni presidenza dell'Ue. L'Ecdc dovrà lavorare a stretto contatto con la Commissione e con l'Oms (sia con l'Ufficio della Regione europea di Copenaghen che con il quartier generale di Ginevra), per sostenere tutte queste iniziative, contribuire a sviluppare il confronto sulle misure di sanità pubblica, sviluppare linee guida su farmaci antivirali e anche per impegnarsi a collaborare con gli Stati membri in workshop regionali per aiutarli a prendere in esame i progressi ottenuti dalla prima visita dell'Ecdc.

Riferimenti

1. European Commission and WHO European Region. First European Pandemic Preparedness Planning Workshop, Luxembourg March 2005. Available from:
http://www.ecdc.eu.int/Health_topics/Pandemic_Influenza/pdf/1st%20workshop%20on%20pandemic%20preparedness.pdf

2. European Commission. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Communication on pandemic influenza preparedness and response planning in the European Community. Brussels 28.11.2005 Comm 2005 (607). Available from: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0607en01.pdf
3. World Health Organization. WHO Global Influenza Preparedness Plan. Geneva 2005. Available from: http://www.who.int/csr/resources/publications/influenza/WHO_CDS_CSR_GIP_2005_5.pdf
4. WHO checklist for influenza pandemic preparedness planning WHO Geneva 2005. Available from: <http://www.who.int/csr/resources/publications/influenza/FluCheck6web.pdf>
5. Eurosurveillance editorial team, Meijer A. fatal human infections with avian influenza H5, Turkey, January 2006. Available from: <http://www.eurosurveillance.org/ew/2006/060106.asp>
6. ECDC Pandemic Preparedness Assessment tool Version March 2007. Available from: <http://www.ecdc.europa.eu/pdf/Assessment%20tool.pdf>
7. WHO European Region, European Commission, ECDC. Pandemic Preparedness Planning 2nd European Workshop, Copenhagen October 2005. http://ec.europa.eu/health/ph_threats/com/Influenza/second_workshop.pdf
8. ECDC, WHO European Region, European Commission. Third joint European Pandemic Preparedness Workshop. Uppsala May 2006. Available from: http://www.ecdc.eu.int/pdf/Pandemic_workshop.pdf
9. IVth Joint EC/ECDC/WHO Workshop on Pandemic Influenza Preparedness, Luxembourg, 25-27 September 2007. Available from: http://ec.europa.eu/health/ph_threats/com/Influenza/ev_20070925_en.htm
10. ECDC Influenza Team. Pandemic preparedness in the European Union – multi-sectoral planning needed. Eurosurveillance 2007; 12: 2 February 22nd 2007. Available from: <http://www.eurosurveillance.org/ew/2007/070222.asp#1>
11. European Centre for Disease Prevention and Control. Policymakers report. Pandemic preparedness in the European Union Autumn 2007. Available from: http://ecdc.europa.eu/pdf/2007_12_05_Pandemic%20preparedness%20for%20policymakers.pdf
12. European Centre for Disease Prevention and Control. Technical report. Pandemic preparedness in the European Union Autumn 2007. Available from: http://www.ecdc.europa.eu/Health_topics/Pandemic_Influenza/pdf/Pandemic%20prepare%20web%201.pdf
13. ECDC Pandemic Preparedness, Scientific and Technical Guidance. Available from: http://www.ecdc.eu.int/Health_topics/Pandemic_Influenza/Guidance.html
14. ECDC Seasonal Influenza, Scientific and Technical Guidance. Available from: http://www.ecdc.eu.int/Health_topics/Seasonal%20Influenza/Guidance.html
15. European Commission DG Research Influenza Research EU Funded Projects 2001-2007 May 2007. Available from: http://ec.europa.eu/research/health/poverty-diseases/doc/influenza-research_en.pdf
16. European Commission Influenza pandemic preparedness planning : a priority for the European Commission. Available from: http://ec.europa.eu/health/ph_threats/com/Influenza/influhome/influenza_level_en.htm
17. European Commission. Report of a pandemic exercise for the European Union March 2006. Available from: http://ec.europa.eu/health/ph_threats/com/common.pdf
18. UNSIC/World Bank Third report on third global progress report on responses to avian influenza and the state of pandemic readiness, December 2007. Full version available from: <http://www.undg.org/docs/8097/UN-WB%20AHI%20Progress%20Report%20final%20PRINT.pdf>
19. WHO The world health report 2007 - A safer future: global public health security in the 21st century. The Global Health Report 2007 WHO, Geneva. Full report available from: http://www.who.int/whr/2007/whr07_en.pdf
20. Murray CJL Lopez AD, Chin B, Feehan D, Hill KH Estimation of potential global pandemic influenza mortality on the basis of vital registry data from the 1918-20 pandemic: a quantitative analysis Lancet (2006); 368: 2211-2218.
21. Trakatellis A. Pandemic Influenza in Europe. Are we sufficiently prepared? Report of a high level policy debate, June 2007. Available from: [http://www.atrakatellis.gr/Events/19/Final%20report%20\(3\).pdf](http://www.atrakatellis.gr/Events/19/Final%20report%20(3).pdf)
22. European Centre for Disease Prevention and Control. Influenza Pandemics and Severe Influenza Epidemics Interim Guide to Public Health Measures to Reduce the Impact of Influenza Pandemics During Phase 6 - 'The ECDC Menu' ECDC October 2007. Available from: http://www.ecdc.eu.int/Health_topics/Pandemic_Influenza/phm%20.html