

Filantropia sanitaria globale e rapporti istituzionali: come affrontare i conflitti di interesse?¹

Rapporti istituzionali e salute globale

L'indagine sui rapporti istituzionali nel campo della salute globale, è oggetto di crescente attenzione specialmente riguardo al coinvolgimento dell'industria per le possibili contraddizioni tra le ragioni del profitto e quelle del bene pubblico. Se da un lato l'industria produce beni che possono favorire la salute (come farmaci e vaccini), d'altro canto esistono interessi commerciali collegati alle attività delle organizzazioni sanitarie; infatti sono stati documentati tentativi di influenzare i programmi di salute pubblica.

La preoccupazione per questo rapporto a rischio riguarda i finanziamenti diretti, o le relazioni indirette, come quando i dipendenti di un'azienda diventano membri del consiglio di amministrazione o consulenti delle organizzazioni sanitarie. Vanno poi considerati anche i potenziali conflitti di interesse nascosti nei programmi di aiuto allo sviluppo che possono condizionare negativamente i programmi sanitari degli Stati riceventi, ad esempio focalizzando gli aiuti su alcune malattie a scapito di altre, magari epidemiologicamente più rilevanti.

Conflitti di interesse e istituzioni

Se le finalità di tutti coloro che operano nel campo della salute globale coincidessero, si potrebbero ottenere benefici dalle loro sinergie. Quando questo non succede possono sorgere conflitti di interesse, detti anche "interessi in competizione", definiti dalla legislazione americana come situazioni in cui vi sia una "reale o presunta incompatibilità fra gli interessi privati e i compiti pubblici o fiduciari". Il primo passo per affrontare i possibili conflitti di interesse è quello di dichiararli, ma questo non è sufficiente ad evitarli, inoltre la dichiarazione può essere parziale, e rivelarne solo una parte. Per l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), "si ha una situazione di conflitto di interesse quando, rivestendo una certa posizione, la capacità di giudizio è condizionata dal fatto di avere altri ruoli o interessi contrastanti". Inoltre "ci si può trovare in conflitto di interesse anche se non ne conseguono azioni improprie o non etiche".

Fondazioni che si occupano della salute globale e potenziali conflitti di interesse

Molto si è scritto, detto e criticato sul coinvolgimento dell'industria e dei governi negli aiuti in campo sanitario, mentre è stata dedicata poca attenzione all'impatto dei donatori privati, la cui influenza sulla salute globale sta diventando sempre più profonda e in grado di determinare grandi trasformazioni. E' ovvio che chi dona denaro ha dei propri fini e obiettivi, ma chi si lancia in missioni caritatevoli viene sottoposto a valutazioni meno inquisitorie rispetto alle attività governative. Un giudizio critico verrebbe considerato come "mordere la mano di chi ti ha sfamato". Non avendo vincoli di tipo democratico, in quanto non soggette a elezione popolare, le fondazioni private possono operare con maggiore libertà senza subire influenze dalle comunità in cui operano. Per ovviare a questo mancato feedback di controllo, si potrebbero sottoporre i donatori privati allo stesso tipo di verifica che esiste per le istituzioni pubbliche.

Questa ricerca si occupa dei potenziali conflitti di interesse delle principali fondazioni private che operano nel campo della salute globale, seguendo la definizione dell'OMS. Analizza inoltre le attività dei singoli dipendenti, regolate dalle norme sui conflitti di interesse che ognuna delle fondazioni si è data. Si è visto infatti che la commistione dei conflitti societari e dei singoli dipendenti può creare situazioni complesse i cui effetti potenziali possono essere valutati solo considerandoli nel loro insieme.

Norme e regolamenti delle fondazioni private non profit

Ogni paese ha le proprie normative: negli Stati Uniti il sistema della common law prevede che le fondazioni private debbano richiedere l'esenzione dalle tasse federali. A differenza degli enti caritatevoli pubblici, le fondazioni non forniscono servizi diretti, ma offrono finanziamenti ad altri

enti che operano secondo le finalità della fondazione. Negli Stati Uniti una fondazione non può operare per interessi privati, in quanto l'esenzione fiscale implica che il proprio operato venga svolto per programmi pubblici. Le fondazioni possono ricevere finanziamenti da parte dell'azienda madre oppure da persone o famiglie ricche, o sotto forma di investimenti (regali di pacchetti azionari). Alcune fondazioni (come la Ford Foundation) hanno dei comitati di investimento in cui siedono membri che fanno parte anche del consiglio di amministrazione. Altre scelgono dei gestori esterni per i propri investimenti, o permettono collaborazioni fra istituti di investimento e membri del proprio consiglio di amministrazione, che garantiscono il rispetto dei criteri con cui vengono devoluti i fondi. Di solito questi criteri vengono stabiliti dai fondatori.

Anche se esistono norme studiate apposta per mitigare potenziali conflitti di interesse, i confini fra le fondazioni e le aziende di origine sono molto incerti. Nella fondazione Hilton, ad esempio, vi è un comitato di probiviri composto in parte da persone indipendenti e in parte da dipendenti dell'azienda Hilton. L'amministratore delegato di un'azienda, oltre a nominare i manager della fondazione privata, svolge ufficialmente il compito di influenzare le decisioni della fondazione, facendo parte del consiglio di amministrazione, non dimenticando mai il suo dovere fiduciario nei confronti degli azionisti di massimizzare i profitti della compagnia. Per questo motivo fino agli anni '50 era in vigore negli Stati Uniti una legge che proibiva l'erogazione di somme, da parte di una fondazione, per scopi da cui non potesse trarre benefici diretti. Per capire se le misure adottate per ridurre le conseguenze negative sulla salute pubblica di possibili conflitti di interesse sono efficaci, bisogna innanzitutto capire qual è la portata di questi conflitti. Fino ad ora sono stati analizzati la filantropia industriale e i suoi rapporti con le organizzazioni per lo sviluppo economico. Ora, per la prima volta, vengono studiati i rapporti tra fondazioni private e salute globale.

Tabella: Alcuni esempi di strategie industriali volte a influenzare la promozione della salute pubblica*

Strategia	Esempi
Relazioni pubbliche	Screditare lo stato e il governo come invadenti, liberticidi, e "guardiani" nei confronti dei consumatori, di cui va esaltata la libertà di scelta e del piacere personale. Favorire o finanziare gruppi di consumatori "spontanei", che incoraggiano scelte e interessi coincidenti con quelli dell'azienda
Distorsione della scienza	Publicare articoli e capitoli di libri, o fare presentazioni a incontri scientifici che, con un'apparente obiettività scientifica, trasmettano un'immagine di credibilità, utilizzando dati incompleti o falsati che nascondono gli aspetti pericolosi e dannosi delle attività, dei prodotti e delle politiche dell'industria. Pagare scienziati, medici o altri professionisti per portare avanti le posizioni dell'industria
Influenza politica	Fare azioni di lobbying per ottenere vantaggi, ridurre eccessive regole e tassazioni, anche offrendo fondi per le campagne elettorali, o facendo ridurre i budget governativi per attività scientifiche o regolatorie contrarie agli interessi dell'azienda
Tattiche finanziarie	Dare contributi e aiuti a organizzazioni locali e comunitarie per creare alleanze, dipendenza, e influenzare e manipolare le scelte
Tattiche legali e normative	Inserire propri uomini nei posti chiave giudiziari e governativi. Rimandare, o evitare, le udienze quando coinvolti in cause giudiziarie. Ricorrere a metodi illegali, se lo si ritiene necessario, per garantire profitti
Prodotti e servizi	Favorire le soluzioni tecnologiche, fonte di guadagno, per affrontare problemi di salute. Legare l'immagine di un prodotto o di un'azienda a emozioni o valori umani

* sintesi della Tabella 1 riportata in *PLoS Med* 2011; 8(4): e1001020¹

Materiali e metodi

Negli Stati Uniti ci sono più di 100.000 fondazioni private non profit: molte di esse sono coinvolte, con le loro attività, nella salute globale (con un giro di 560 miliardi di dollari). La fondazione di Bill e Melinda Gates merita uno studio più approfondito perchè è la più grande organizzazione filantropica privata al mondo e gestisce fondi superiori all'intero budget dell'OMS. Per fare un confronto, abbiamo selezionato le tre successive fondazioni in ordine di grandezza: la Ford Foundation, la W.K.Kellogg Foundation e la Robert Wood Johnson Foundation. Data la sua importanza storica, abbiamo inserito nel confronto anche la Rockefeller Foundation. I metodi utilizzati per questa analisi possono essere estesi a qualsiasi altra fondazione e ai suoi affiliati istituzionali.

Gli studi su questo tipo di organizzazioni, nella letteratura di ambito sociologico e di scienze politiche, si basano su tre tipi di domande utili per investigare le relazioni di potere e finanziarie, allo scopo di “seguire il percorso dei soldi”:

- da dove vengono i soldi e a quali condizioni?
- chi decide? Chi siede nei consigli di amministrazione? Quali sono le storie, le relazioni e gli interessi di questi signori?
- chi trae vantaggio dalle decisioni prese? Dove vengono distribuiti i fondi e chi ottiene guadagni da queste elargizioni?

E' stata coniata la definizione di potere “soft”, nell'ambito del processo decisionale e delle priorità delle scelte, per indicare che il potere può essere esercitato non solo attraverso decisioni concrete e flussi finanziari osservabili, ma anche in altri modi, molto efficaci ma più sottili e nascosti, che tendono a plasmare percezioni, conoscenze e preferenze, lavorando anche su ciò che non è in agenda. Questa dimensione del potere, verosimilmente la più potente, è di tipo ideologico e influenza le decisioni prese dalle fondazioni, su chi e come aiutare. Ad esempio si possono dare aiuti per la salute infantile ma non per curare l'AIDS, oppure aiutare l'Africa e non l'Asia, o puntare su interventi di tipo tecnologico piuttosto che sviluppare le potenzialità indigene. L'influenza culturale delle fondazioni è in grado di dirigere i canali della filantropia, ad esempio spostando l'attenzione dalle responsabilità collettive alla responsabilità individuale. Questa forma di potere è molto difficile da studiare, poiché viene esercitata in modo indiretto e informale.

Per raccogliere i dati che illustrano questi vari aspetti sono state utilizzate varie fonti, come gli enti federali americani delle entrate e degli scambi su donazioni e sovvenzionamenti e su proprietà azionarie.

Analisi comparativa delle principali fondazioni americane per la salute globale

Da dove vengono i soldi?

La fondazione di Bill e Melinda Gates è sovvenzionata principalmente da denaro personale di Bill Gates e da azioni della Berkshire Hathaway, elargite dal miliardario Warren Buffett, che si è impegnato per il 2010 a cedere ulteriori 25 milioni di dollari, fino ad arrivare a donare tutto il suo pacchetto della Berkshire. Alla fine del 2008 la fondazione disponeva di quasi 30 miliardi di dollari di cui circa la metà investiti in azioni, 6 in titoli di stato, 8 in altri tipi di investimento, ad esempio di tipo immobiliare.

La maggior parte delle azioni sono state investite, direttamente o indirettamente, in industrie alimentari e farmaceutiche. Il 5% del pacchetto azionario della fondazione Gates è investito nella McDonald's, mentre un altro 7% è costituito da titoli della Coca Cola. Nel corso del 2009 la fondazione ha venduto grosse quote azionarie farmaceutiche della Johnson & Johnson, della Schering Plough, della Eli Lilly, della Merck e della Wyeth, aumentando gradualmente la partecipazione nella Berkshire, una holding che possiede svariate aziende sussidiarie (banche, ferrovie, dolciumi, catene di negozi, e utilities). A sua volta, la Berkshire è una grande azionista della Coca Cola, della Kraft, della Glaxo SmithKline, Procter & Gamble, Sanofi Aventis e Johnson & Johnson. Acquisendo gradualmente tutte le quote della Berkshire, la fondazione Gates diventerà il maggior azionista mondiale della Coca Cola e della Kraft.

Anche le altre grandi fondazioni, come Ford, W.K.Kellogg, e Robert Wood Johnson, hanno investito

i propri fondi in aziende farmaceutiche e alimentari; solo per indicarne alcune, spiccano Coca Cola, Kellog, Pepsi, Pfizer, GlaxoSmithKline, McDonald's, Nestlè, NovoNordisk, YumBrands (la più grande catena di ristoranti al mondo), Johnson & Johnson e Sanofi-Aventis, oltre a industrie petrolifere, minerarie e di alcolici. In particolare sia la Ford che la Kellog e la Rockefeller Foundation hanno investimenti diretti o indiretti in industrie del tabacco.

Bill Gates guida, come sovvenzionatrice della sua fondazione, la Cascade Investment LLC, una holding privata che possiede una buona parte di FEMSA, azienda imbottigliatrice della Coca Cola e di altre bevande analcoliche e alcoliche, specialmente in Messico. Anche se il New York Times ha rivelato che prima del 2000 la Fondazione Gates aveva investito nella Philip Morris, la fondazione ha in seguito precisato che ora non investe più nell'industria del tabacco.

La politica della Fondazione Gates sui conflitti d'interesse stabilisce delle norme riguardanti il possesso di azioni da parte di propri dipendenti: "Avere un interesse finanziario in una organizzazione non crea necessariamente un conflitto d'interesse: dipende dal ruolo che si riveste come dipendente e dalle singole situazioni. In particolare il fatto di avere interessi finanziari in Berkshire Hathaway o nella Microsoft non comporta necessariamente che si abbia un conflitto d'interesse, e quindi non occorre svelare questa informazione".

Chi decide?

La Ford Foundation dichiara che il proprio fine è "ridurre la povertà e l'ingiustizia, rafforzare i valori della democrazia, promuovere la cooperazione internazionale e favorire le conquiste umane". Allo stesso modo la Rockefeller Foundation si propone di "promuovere il benessere degli uomini in tutto il mondo". La Fondazione Gates, invece di stilare una dichiarazione analoga, ha elencato 15 principi guida che si ispirano "agli interessi e alle passioni della famiglia Gates". L'ultima delle lettere annuali, con cui Bill Gates stabilisce l'agenda della fondazione, dichiara: "Stiamo sostenendo circa 30 attività innovative. Anche se fra queste c'è soltanto un nuovo vaccino e un nuovo tipo di semente, sosteniamo vaccini contro svariate malattie (malaria, AIDS, tubercolosi), e nuove sementi nel campo dei cereali. Alcune delle attività che svolgiamo, come aiuti umanitari in seguito a disastri o borse di studio, esulano dal programma principale che copre il 90% delle nostre attività".

Il documento della fondazione che affronta i potenziali conflitti d'interesse dei suoi impiegati stabilisce che "vi è un potenziale conflitto quando un dipendente o un suo familiare riceve importanti benefici (finanziari e non) a causa della sua posizione nella fondazione; può infatti avere l'opportunità di influenzare le decisioni in merito a finanziamenti, affari, aspetti amministrativi, per un guadagno o un vantaggio personale. Oppure vi è un conflitto quando sono presenti interessi finanziari o di altro genere tali da ridurre il grado di indipendenza nello svolgere le mansioni legate alle proprie responsabilità nella fondazione".

Diversi membri del consiglio di amministrazione della fondazione hanno fatto o fanno tuttora parte dei consigli o degli organismi esecutivi di parecchie, importanti aziende alimentari o farmaceutiche, comprese Coca Cola, Novartis, Merck, General Mills, Kraft e Unilever. E' interessante analizzare la storia personale di alcuni di questi personaggi, dato l'importante ruolo che svolgono nel processo decisionale sull'allocazione delle risorse. Per esempio Warren Buffett, il più importante donatore della fondazione, è stato nel consiglio di amministrazione della Coca Cola dal 1989 al 2006, lasciando poi il proprio posto al figlio Howard; siede tuttora nel consiglio della Coca Cola Enterprises e di ConAgra Foods (che ha investito nelle nuove tecnologie per lo sviluppo delle sementi), ed è amministratore delegato di Berkshire Hathaway, nel cui consiglio siede anche Bill Gates. Anche Jeff Raikes fa parte del consiglio della Fondazione Gates dal maggio 2008, dopo essersi ritirato dalla Microsoft, dove era presidente della divisione commerciale.

Nel caso in cui ci siano sovrapposizioni fra i ruoli di responsabilità nella direzione della fondazione, e ruoli simili in altre fondazioni o in aziende alimentari o farmaceutiche, la direttiva della fondazione sui conflitti d'interesse prevede che vengano svelate le posizioni personali e che non si possa intervenire nelle decisioni riguardanti la concessione o la gestione di fondi, anche attraverso aiuti e consigli ai potenziali riceventi.

Chi ottiene benefici? Dove vanno i soldi?

Il grosso dei finanziamenti devoluti dalla Fondazione Gates per la salute globale è rivolto allo sviluppo di tecnologie mediche. In particolare oltre il 97% riguarda le malattie infettive, e il rimanente (3%) è per le malattie croniche. Dei nove miliardi di dollari devoluti tra il 1998 e il 2007 per più di 1.000 programmi sulla salute globale, oltre la metà è andata a ricercatori degli Stati Uniti e il 40% a organizzazioni sovranazionali. Di tutti i fondi, il 42% è stato speso per servizi sanitari o per facilitare l'accesso ai farmaci, e un altro terzo per lo sviluppo tecnologico (specie nel campo dei vaccini e degli antibatterici) e per la ricerca scientifica di base.

Molte sovvenzioni sono legate ad aziende rappresentate nel consiglio di amministrazione delle fondazione; ad esempio la partnership con la Coca Cola, che, secondo la fondazione, ha lo scopo di "creare nuove opportunità di mercato per gli agricoltori locali i cui prodotti verranno utilizzati per produrre e vendere localmente succhi di frutta". Il progetto, del costo di 11,5 milioni di dollari, per fornire alla Coca Cola manghi e frutti della passione, è stato citato da Melinda Gates (nel programma web dal titolo "Cosa si può imparare dalla Coca Cola") come un esempio di promozione della salute per i paesi a basso e medio reddito che le organizzazioni governative e non governative (ONG) dovrebbero seguire.

Inoltre molte delle sovvenzioni per lo sviluppo dei farmaci possono avvantaggiare aziende come la Merck e la GlaxoSmithKline, nella sperimentazione di vaccini contro la polmonite e il rotavirus (in partnership con ROTATEQ, il network per i vaccini della Merck e la Global Alliance for vaccines and immunization) o contro la malaria o il carcinoma cervicale (attraverso la ONG PATH e il vaccino Gardasil della Merck). Alcune strategie per l'HIV/AIDS, sotto forma di nuove tecnologie preventive, sono state sviluppate assieme alla Johnson & Johnson, presentandole così: "Il lavoro congiunto di Johnson & Johnson e della Fondazione Gates costituisce una relazione forte, strategica e globale".

Vi sono poi delle iniziative sovvenzionate dalla fondazione che non sono direttamente legate a industrie, come l'investimento di 105 milioni di dollari per la creazione dell'Institute for Health Metrics and Evaluation presso la Washington University, per la sorveglianza e il monitoraggio delle malattie che è diventato un'istituzione leader a livello mondiale nella valutazione dei tassi di mortalità e disabilità. E con altri 150 milioni di dollari devoluti all'OMS - che costituiscono il 4% del budget totale dell'Agenzia - la fondazione Gates risulta uno dei maggiori donatori al mondo.

Discussione

Attraverso questa analisi si è osservato che le cinque principali fondazioni private non profit degli USA hanno fatto grandi investimenti nelle aziende farmaceutiche e alimentari, e in molti casi hanno avviato con queste aziende vere e proprie partnership, con ruoli decisionali, sedendo nei loro consigli di amministrazione. E' evidente che questa condizione può determinare dei conflitti di interesse. Succede ad esempio che la fondazione di Bill e Melinda Gates, che ha importanti quote azionarie della Coca Cola, incoraggia i paesi in via di sviluppo ad entrare in affari con questa azienda. Alcuni hanno fatto notare che le bevande dolci prodotte dalla Coca Cola sono correlate al rapido aumento dell'obesità e del diabete in questi paesi. Potenziali conflitti di interesse possono derivare anche dai legami economici della fondazione Gates con industrie che producono semi, pesticidi e organismi geneticamente modificati, come la Monsanto, o con compagnie petrolifere. Situazioni simili sono state osservate per altre grandi fondazioni non profit.

Non è facile riuscire in tutti i casi a ricostruire le vie dei finanziamenti e le complesse interconnessioni tra membri di diverse istituzioni, benefiche e commerciali, che partecipano ai consigli di amministrazione di entrambe. Anche le quote azionarie e le organizzazioni aziendali, delle holding, e delle affiliate spesso non sono aggiornate: i dati disponibili sono costantemente superati dalle continue variazioni delle strutture finanziarie e dei portafogli di titoli. Non è nemmeno chiaro il rapporto tra istituzioni non profit e università, nei cui consigli accademici siedono sia responsabili di fondazioni che di imprese commerciali che di burocrazie statali.

E' del tutto evidente che una fondazione privata ha tutti i diritti di destinare i suoi finanziamenti a chicchessia, entro i limiti previsti dalla legge; è però ragionevole assoggettare i processi decisionali

a un dibattito pubblico da parte delle comunità locali, nei casi in cui le decisioni prese possono influenzare la direzione futura dei programmi di sviluppo di un paese straniero.

Sono stati ipotizzati tre tipi di strategie per mitigare i potenziali conflitti d'interesse delle fondazioni private tali da provocare conseguenze negative sulla salute globale:

1) *Dismissioni*: gli investimenti non dovrebbero essere in contrasto con i principi e gli obiettivi di tipo caritatevole delle fondazioni. Si dovrebbero separare le funzioni di gestione degli investimenti e del consiglio di amministrazione della fondazione, anche attraverso la creazione di un "blind trust" tale che i leader della fondazione non siano a conoscenza degli investimenti commerciali e non possano quindi esserne influenzati nel prendere le decisioni

2) *Trasparenza*: quando si prendono decisioni nel campo della salute pubblica è necessario svelare completamente i conflitti d'interessi reali o potenziali. Occorre conoscere sia le affiliazioni ad aziende che gli investimenti personali. Nel caso in cui i membri di un consiglio di amministrazione, o loro amici o parenti, possono trarre benefici dalle decisioni sull'allocazione dei fondi, dovrebbero essere esclusi dalla discussione e dalla decisione o vendere le loro quote azionarie (o costituire un blind trust). Si dovrebbero adottare codici etici pubblici largamente condivisi e monitorati per ridurre le conseguenze negative dei conflitti d'interesse.

3) *Allineamento degli aiuti ai bisogni delle comunità*: le decisioni su investimenti e programmi delle fondazioni dovrebbero essere condivise da rappresentanti di coloro che riceveranno gli aiuti.

Conclusioni

Non è ancora del tutto chiaro se e quanto i rapporti finanziari e istituzionali influiscano sui processi decisionali delle fondazioni. Per fare un esempio recente, se un uomo d'affari del ramo automobilistico cinese avesse fornito aiuti alle zone colpite dall'uragano Katrina, sarebbe stato accolto a braccia aperte; se però le donazioni fossero state legate alla clausola di ricostruire le fabbriche di New Orleans allo scopo di assemblare auto cinesi, la cosa avrebbe scatenato legittime discussioni. Lo stesso accade quando la fondazione Gates spinge gli agricoltori di paesi in via di sviluppo a coltivare prodotti utili alla Coca Cola al posto di altri, solo perchè i Gates hanno fatto forti investimenti in questa azienda.

Potenziali conflitti d'interesse sono presenti un po' dappertutto, ma così come negli anni scorsi la discussione nella letteratura medica sull'influenza dell'industria farmaceutica nella ricerca è servita a ridurre gli effetti dannosi per la salute nel campo dei farmaci, allo stesso modo va accolta la sfida di prevenire conseguenze negative sulla salute pubblica di eventuali scelte fatte dalle fondazioni sulla base di propri interessi.

Traduzione libera di

Fabio Suzzi

Medico di famiglia, Imola

1) Stuckler D, Basu S, McKee M. Global health philanthropy and institutional relationships: how should conflicts of interest be addressed? *PLoS Med* 2011; 8(4): e1001020.

<http://www.plosmedicine.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pmed.1001020>

12 dicembre 2011