

Lo sviluppo in Italia delle Reti Regionali degli Ospedali per la Promozione della salute

Carlo Favaretti ^{*}, Paolo De Pieri [†]

Introduzione

La promozione della salute è una strategia che sta caratterizzando l'azione di chi è impegnato a tutelare la salute a ogni livello, dai grandi progetti internazionali fino alle piccole iniziative locali.

Anche se potrebbe apparire superfluo, a più di 10 anni dalla pubblicazione della Carta di Ottawa, mi permetto di richiamare alla vostra attenzione la definizione di promozione della salute: è "il processo che mette in grado le persone di aumentare il controllo sulla propria salute e di migliorarla". Questa definizione è richiamata in un recentissimo Glossario che l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha pubblicato nei mesi scorsi per chiarire ulteriormente il significato dei termini correlati alla promozione della salute e per assicurare che essi vengano utilizzati nello stesso modo in ogni parte del mondo ¹. Considero questa definizione molto importante perché traccia la cornice entro la quale devono muoversi le nostre attività di promozione della salute dentro gli ospedali e più in generale in un sistema sanitario.

Ovviamente questa definizione va letta insieme alla definizione di salute data dall'OMS. E' una definizione nota a tutti, ma vorrei riportare la definizione che verrà proposta nei prossimi mesi dal Comitato Esecutivo dell'OMS all'Assemblea Mondiale della Sanità: "la salute è una condizione dinamica di benessere fisico, mentale spirituale e sociale e non consiste solo nell'assenza di malattia e infermità" ². La chiave di lettura che emerge dai documenti ufficiali è che la salute è un concetto positivo che valorizza le risorse personali e sociali e che la promozione della salute non è una responsabilità esclusiva del settore sanitario ^{3, 4}.

Vien da chiedersi quale ruolo possa avere questo approccio all'interno dei servizi sanitari pubblici e nel nostro paese in particolare. E' possibile sostenere un riorientamento dei servizi sanitari, fino ad oggi quasi esclusivamente dedicati alla cura delle malattie, verso attività e strategie che mettano in grado le persone di aumentare il controllo sulla propria salute e di migliorarla?

Nel panorama internazionale vi sono già alcuni esempi di come interi sistemi sanitari stiano adottando, oltre a iniziative finalizzate alla sopravvivenza economica e organizzativa del sistema stesso, i principi e le strategie della promozione della salute. Ad esempio, nella recente riforma del Sistema Sanitario Nazionale inglese viene data una forte enfasi al miglioramento complessivo della salute, alla riduzione delle disuguaglianze in tema di salute (accessibilità e esiti), al ruolo che i cittadini possono avere per tutelare la propria salute e alle funzioni di sostegno della causa della salute

^{*} Direttore Generale, Azienda ULSS n. 19 della Regione Veneto, Adria

[†] Resp. Unità di Epidemiologia, Azienda ULSS n. 19 della Regione Veneto, Adria

(advocacy for health) che le organizzazioni sanitarie devono assumere nei confronti delle altre agenzie che operano per il "bene comune" ^{5, 6}.

Nel nostro paese, pur essendo presente una legislazione in parte coerente con i principi dell'OMS, si è badato soprattutto al versante dell'offerta dei servizi e alla fase curativa, piuttosto che alla soddisfazione dei bisogni di salute e allo sviluppo delle attività di prevenzione delle malattie e di promozione della salute. Tuttavia sembra emergere timidamente un nuovo orientamento. La bozza del Piano Sanitario Nazionale 1998-2000, in discussione in queste settimane, contiene molti elementi orientati alla promozione della salute e al raggiungimento di espliciti obiettivi di salute ⁷. Inoltre alcuni rappresentanti regionali, d'intesa con il Ministero della Sanità, stanno elaborando un documento che cerca di tracciare i compiti del Ministero e delle Regioni sui temi della promozione della salute e dell'educazione sanitarie, identificando quali azioni possano essere sviluppate e con quali strumenti.

L'adesione al Progetto degli Ospedali per la Promozione della Salute

Nel processo di aziendalizzazione del Servizio Sanitario italiano, è stata data molta enfasi alla questione dell'efficienza organizzativa ed economica delle strutture e dei processi del Servizio stesso, senza peraltro tenere in debita considerazione i vincoli cui esso è sottoposto: gli specifici contratti di lavoro, la rigida programmazione regionale, il confronto anche politico con le comunità locali, l'atteggiamento culturale orientato alla cura delle malattie, la forza di offrire prestazioni piuttosto che la capacità di rispondere a bisogni, e questo elenco potrebbe continuare ancora.

Poca attenzione invece è stata data all'efficacia dei "prodotti" che le Aziende sanitarie producono quotidianamente, intendendo qui per prodotti non tanto e non solo le singole prestazioni assistenziali erogate, ma il prodotto ultimo di un'Azienda sanitaria, la sua ragione d'essere: l'esito sulla salute dei singoli e della comunità che essa è chiamata a servire.

Questo passaggio potrà forse suonare eccessivamente provocatorio per quanti si battono con tenacia solo per migliorare la qualità tecnica e organizzativa delle singole prestazioni erogate dalle loro strutture, adoperandosi per migliorare il rapporto con i pazienti e con gli utenti. Ma, come ebbi a dire anche l'anno scorso a Padova, in occasione della 1° Conferenza Nazionale, se un'azienda è un'organizzazione economica finalizzata al raggiungimento di determinati obiettivi, ne consegue che le Aziende sanitarie, e i sistemi sanitari in cui esse sono incardinate, devono sviluppare una propria visione strategica in termini di obiettivi di salute da raggiungere e non solo, come oggi accade, di obiettivi di organizzazione interna e di contenimento delle risorse impiegate.

L'adesione di un'Azienda sanitaria al Progetto degli Ospedali per la Promozione della Salute va quindi collocata dentro queste premesse: è uno strumento, condiviso da molti ospedali in Europa, che favorisce il passaggio da un approccio orientato all'efficienza interna a una modalità di operare che incoraggia l'Azienda a orientarsi verso il reale miglioramento della salute delle persone affidate e verso il potenziamento delle abilità per la salute dei singoli e delle comunità (empowerment for health). In definitiva è uno strumento che aiuta l'Azienda sanitaria a soddisfare il proprio mandato istituzionale.

Le Reti Nazionali e Regionali degli Ospedali per la Promozione della Salute

La scelta di incoraggiare in Italia lo sviluppo di Reti Regionali degli Ospedali per la Promozione della Salute è coerente con l'attuale impostazione del Progetto internazionale. Al termine del progetto Europeo degli Ospedali Pilota (1992 - 1997) e visto il suo sostanziale successo, l'Ufficio Europeo dell'OMS ha deciso di proporre un modello di sviluppo dell'esperienza che potesse valorizzare sia il livello internazionale che quello nazionale e regionale. Lo sviluppo di Reti Regionali in Italia è anche coerente con l'attuale impostazione data al nostro sistema sanitario che si sta sviluppando sempre più su base regionale.

E' molto importante che il Progetto mantenga il carattere internazionale e venga sviluppato in molti paesi europei, mettendo insieme esperienze anche diverse e potendo contare sulla ricchezza di una vasta platea di professionisti e di strutture che lavorano per "mettere in grado le persone di aumentare il controllo sulla propria salute e di migliorarla". D'altra parte, è altrettanto importante poter calare l'esperienza nelle realtà nazionali e regionali, realizzare esperienze e progetti in varie tipologie di ospedali, mettere a confronto operatori che sono dentro gli stessi sistemi organizzativi, parlano la stessa lingua, hanno maggiore facilità di incontro e di confronto.

Nel tentativo di decentrare al massimo gli aspetti organizzativi del Progetto degli Ospedali per la Promozione della Salute e di mantenere comunque uno sviluppo ordinato dell'esperienza e coerente con gli aspetti teorici, l'Ufficio Europeo dell'OMS ha proposto che la costituzione di una Rete Nazionale o Regionale sia un fatto formale che richiede l'impegno delle Aziende sanitarie a partecipare a questa esperienza e la sottoscrizione di una Convenzione tra le stesse Aziende, un Centro di coordinamento e l'Ufficio Europeo dell'OMS. Anche l'impegno ad aderire da parte delle singole Aziende sanitarie deve essere espresso in maniera formale: è necessario infatti che il Direttore generale dell'Azienda adotti una deliberazione con la quale riconosce e si impegna a introdurre nella propria Azienda i principi e i metodi della promozione della salute così come espressi nei documenti internazionali, si impegna a svolgere nel quinquennio di adesione alla Rete almeno tre progetti di promozione della salute e si impegna a creare un Comitato Tecnico locale con il compito di promuovere, orientare, coordinare e valutare le attività di promozione della salute realizzate nelle strutture ospedaliere dell'Azienda.

Nel 1995, sulla base di un progetto regionale di promozione della salute, è nata la Rete Veneta degli Ospedali per la Promozione della Salute quale logica conseguenza del lavoro svolto durante la partecipazione dell'Ospedale di Padova al Progetto degli Ospedali Pilota e alla sensibilità e alla professionalità che si sono create nella Regione in quegli anni. Nel 1996, su richiesta dell'Istituto Ludwig Boltzmann di Vienna che è il Centro di coordinamento del Progetto internazionale, il nostro Ministero della Sanità ha designato la Rete Veneta quale istituzione di coordinamento per lo sviluppo della Rete Italiana.

Con l'avvio della Rete Piemontese degli Ospedali per la Promozione della Salute, avvenuto l'anno scorso e formalizzato in modo definitivo oggi con la firma della Convenzione, si segna un passo molto importante verso la costituzione della Rete Italiana degli Ospedali per la Promozione della Salute.

Proprio in occasione di questa Conferenza Nazionale verrà infatti firmato dai coordinatori delle due Reti Regionali esistenti, quella Veneta e quella Piemontese, un Accordo per la costituzione formale della Rete Italiana degli Ospedali per la Promozione della Salute, cui potranno aggiungere la propria firma tutti i coordinatori

delle Reti Regionali che verranno costituite in futuro. Secondo questo Accordo la Rete Italiana degli Ospedali per la Promozione della Salute sarà composta dalle Reti Regionali formalmente riconosciute dall'OMS: esse saranno pienamente autonome nella gestione delle proprie attività e nei rapporti diretti con i propri ospedali aderenti, con le rispettive autorità regionali e con l'Ufficio Europeo dell'OMS. L'adesione alla Rete Italiana delle singole Reti Regionali formalmente riconosciute dall'OMS avverrà a seguito della sottoscrizione dell'Accordo da parte dei rispettivi Coordinatori regionali.

Un punto critico nello sviluppo di una Rete Nazionale o Regionale di Ospedali per la Promozione della Salute è la presenza di un Centro di coordinamento che possa svolgere alcuni compiti specifici previsti dalla Convenzione con l'OMS.

Nell'Accordo è stata fatta la scelta di non fissare a priori quali dovrebbero essere le caratteristiche dei Centri di coordinamento delle Reti Regionali in Italia. Nel Veneto il Coordinamento della Rete Regionale è affidato a un progetto regionale di promozione della salute; in Piemonte la Rete Regionale è sorta grazie all'impegno della sezione regionale del Comitato Italiano per l'Educazione Sanitaria. Nulla vieta che nella prossima Rete Regionale che verrà costituita il coordinamento possa essere assunto da un Ospedale della regione, dalla sezione locale di un'Associazione scientifica o da una struttura regionale.

I singoli ospedali delle altre regioni possono aderire formalmente alla Rete Italiana, con l'impegno e il mandato di promuovere lo sviluppo di una Rete nella propria regione.

Gli Ospedali per la Promozione della Salute e la qualità

Come ho detto prima l'adesione alla Rete degli Ospedali per la Promozione della Salute comporta l'impegno da parte di ciascun ospedale di realizzare in sede locale almeno tre sottoprogetti. Nelle due Reti Regionali Veneta e Piemontese sono ormai più di cento i sottoprogetti attivati, pur se a diversi stadi di avanzamento: si pone quindi il problema di valutare la qualità di questa mole ingente di attività che vengono realizzate, sia esaminando il sottoprogetto in sé, sia andando a considerare l'organizzazione che assume in una azienda sanitaria il Progetto degli Ospedali per la Promozione della Salute.

Il tema della qualità nei servizi sanitari è all'ordine del giorno e rappresenta una priorità nella pratica aziendale per diversi motivi: la legislazione ha riconosciuto il miglioramento della qualità come un'attività importante, i professionisti si stanno sforzando di fornire prestazioni clinico-assistenziali sempre più aderenti alle attuali conoscenze scientifiche, in tutte le Regioni stanno per essere definiti i criteri per l'accreditamento, le agenzie di consulenza e di certificazione stanno premendo sulle Aziende sanitarie per introdurre nuove modalità operative.

Quale rapporto può esserci tra qualità e sviluppo di attività di promozione della salute in ospedale? La risposta può essere data a più livelli e il primo è quello operativo: la realizzazione di uno specifico sottoprogetto che promuove la salute dei clienti dell'ospedale (i pazienti, il personale, la comunità servita) non può che favorire la qualità dell'area interessata dal sottoprogetto.

Ma il Progetto degli Ospedali per la Promozione della Salute non si limita solo alla realizzazione di specifici sottoprogetti: l'obiettivo finale è quello di favorire la trasformazione dell'intera struttura ospedaliera in un ambiente organizzativo (setting) che promuove la salute, in linea quindi con i più moderni orientamenti dell'OMS,

esplicitati dalla Risoluzione del Comitato Esecutivo sulla promozione della salute del gennaio scorso, nella quale la realizzazione di "healthy settings" appare come una delle direzioni da seguire⁸. Da questo punto di vista, la creazione di un "healthy hospital" rappresenta un aumento della qualità che l'Azienda sanitaria nel suo complesso è in grado di offrire.

Un punto particolarmente critico è la relazione tra il Progetto degli Ospedali per la Promozione della Salute e il Sistema Qualità che molte Aziende sanitarie stanno implementando. L'esperienza maturata nelle Aziende sanitarie del Veneto mostra come le attività di promozione della salute in ospedale possano trovare una degna collocazione nel quadro complessivo delle attività svolte nell'Azienda a favore della qualità. Va tuttavia segnalato il rischio di confondere sul piano operativo le due attività e per evitare ciò è opportuno avere sempre davanti la definizione di promozione della salute: l'appartenenza alla Rete degli Ospedali per la Promozione della Salute non implica un generico sforzo per tutelare la salute, per migliorare le tecniche professionali, per assicurare un migliore trattamento ai cittadini che si rivolgono alle strutture ospedaliere, ma bensì comporta l'attivazione di processi che mettano in grado i clienti dell'ospedale di aumentare il controllo sulla propria salute e di migliorarla.

Un ultimo punto che vede in relazione l'esperienza degli Ospedali per la Promozione della Salute e la qualità è la questione dell'accreditamento. Potrebbe essere la partecipazione alla corrispondente Rete Regionale uno dei criteri per l'accreditamento istituzionale di una struttura ospedaliera? Probabilmente sì, visto che l'adesione a questa esperienza consente alle strutture ospedaliere migliorare la qualità dell'assistenza fornita. Inoltre, data la notevole inerzia al cambiamento tipica delle strutture sanitarie, un criterio di questo tipo potrebbe addirittura essere funzionale a quell'opera di riorientamento dei servizi sanitari richiesta dall'OMS a tutti i servizi sanitari. E' probabile che l'esperienza degli Ospedali per la Promozione della Salute sia ancora giovane in Italia per questo importante passo istituzionale: tuttavia stiamo già mettendo a punto una lista di criteri di qualità che ci permetterà di valutare meglio le attività aziendali di promozione della salute in ospedale.

Conclusioni

Le due Reti Regionali che si sono fin qui ufficialmente costituite e l'interesse che gli ospedali di altre Regioni hanno dimostrato, consentono di sperare che possano prendere l'avvio altre Reti di Ospedali per la Promozione della Salute.

Sarà importante sviluppare tra le Reti Regionali esistenti una intensa collaborazione che consenta di massimizzare le risorse disponibili per quanto riguarda la produzione di materiale divulgativo, la traduzione di documenti internazionali, la socializzazione delle esperienze fatte nei singoli ospedali.

In questi giorni è stato reso operativo il sito Internet della Rete Veneta: il taglio che è stato scelto è quello di avere un sito che sia realmente utile a tutti coloro che lo visitano, anche se magari non è al top della grafica e dei gadget informatici. E' stato dato molto spazio alla documentazione, in modo che le informazioni circolino nel modo più ampio e veloce possibile; è possibile attualmente trovarvi il testo degli Atti della 1° Conferenza Nazionale HPH del 1997, il manuale "Ospedale e servizi sanitari senza fumo" e la traduzione italiana di alcuni documenti dell'OMS, in particolare i documenti conclusivi delle quattro Conferenze Internazionali sulla promozione della salute.

L'esperienza italiana degli HPH è ancora giovane e ha davanti tutti i problemi e le aspettative di un'esperienza che sta crescendo: anche per questo è opportuno non dimenticare che la validità di questa esperienza ha bisogno di un'attività di valutazione solida e strutturata, che credo debba essere una delle priorità che la Rete Italiana dovrà affrontare. Questa valutazione dovrà riguardare non solo l'attività del singolo sottoprogetto locale, ma anche il modo il cui le aziende aderenti alle Reti Regionali avranno saputo legarsi tra di loro e sperimentare modelli organizzativi e gestionali innovativi.

Le due Reti Regionali del Veneto e del Piemonte si dichiarano fin d'ora disponibili a supportare il processo di sviluppo di altre Reti Regionali: la bontà dell'impostazione del Progetto internazionale è una garanzia che saremo numerosi in questo cammino di trasformazione e miglioramento delle nostre strutture sanitarie.

Bibliografia

- ¹ WHO. Health Promotion Glossary. Geneva, 1998. document WHO/HPR/HEP/98.1
- ² Kickbusch, Ilona <kickbuschi@WHO.CH>. "WHO definition of health." In "Health Promotion & Disease Prevention Researchers." <HEALTH-PROMOTION@INFO.MIP.KI.SE>. 17 February 1998
- ³ WHO. The Ottawa Charter for Health Promotion. 1986
- ⁴ WHO. The Jakarta Declaration on Health promotion. 1997
- ⁵ The Secretary of State for Health. "The new NHS: modern, dependable." <<http://www.official-documents.co.uk/document/doh/newnhs/newnhs.htm>>. 8 December 1997
- ⁶ The Secretary of State for Health. "Our Healthier Nation. A Contract for Health." <<http://www.official-documents.co.uk/document/doh/ohnation/title.htm>>. 9 February 1998
- ⁷ Piano sanitario nazionale per il triennio 1998-2000: un patto di solidarietà per la salute. Bozza del febbraio 1998
- ⁸ WHO Executive Board. "Resolution on health promotion." <<http://www.primnet.se/public/html/nhprin/hpres98.htm>>. 28 January 1998