



Quando il Sistema Sanitario Regionale mette a sistema l'equità: il caso dell'Emilia Romagna

Maria Augusta Nicoli

Luigi Palestini

Maria Teresa Tassinari

*Agenzia Sanitaria e Sociale Regionale
Emilia-Romagna*

I presupposti

Le domande

The Inverse Care Law

- The availability of good medical care tends to vary inversely with the need for the population served.

Julian Tudor Hart. The Lancet: Saturday
27 February 1971



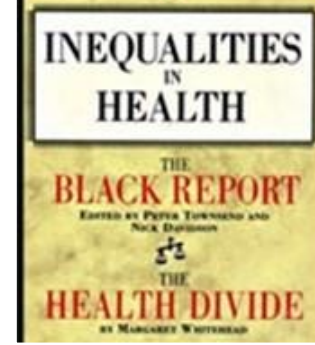
*the people who have diseases than
in the diseases themselves, and
that is the first requirement*

*of reasonable economy and a
humane scale of priorities” (Julian
Tudor Hart, Lancet, 1971).*

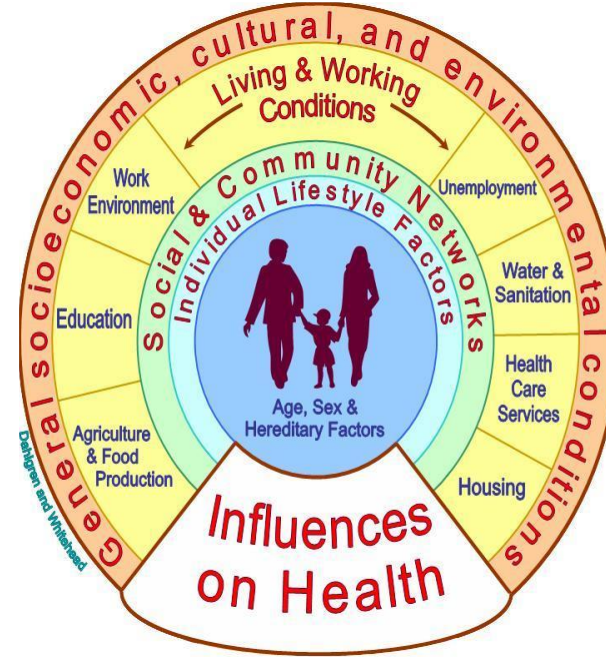


gerarchia

- Diseguaglianze sociali
- Stratificazione sociale



Inequalities in health,
1982



“famiglia” o
“famiglie”
La
contemporaneità



Le sfide di oggi

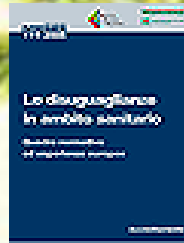
Le differenze e le vulnerabilità sociali scardinano le tipologie e tagliano trasversalmente i gruppi

Siamo oggi più che mai dinnanzi ad una omogeneità apparente di gruppi sociali considerati compatti e contrapposti (anziani vs giovani, poveri vs ricchi, italiani vs stranieri ...)

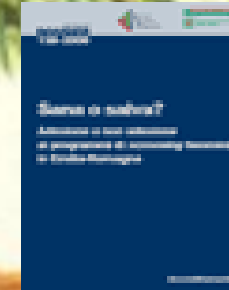
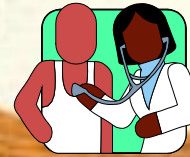
Marika di 16 anni si reca al servizio per chiedere un aiuto. Aspetta un bambino, non può permettersi di tenerlo. Le viene indicato il percorso da seguire e le viene richiesto di provvedere al pagamento di un ticket, in quanto straniera ed irregolare.

Il cammino regionale:
partiamo da noi

Le radici



Quadro normativo ed esperienze europee



Analisi dell'accesso ai servizi

Repertorio delle buone pratiche



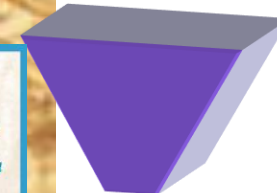
Studi di caso



Disuguaglianze in cifre



Strumenti di intervento



Cittadinanza delle differenze

Devo aspettare qui?



Alcuni meccanismi generatori che interessano le organizzazioni sanitarie e sociali

la standardizzazione

- dal punto di vista della logica organizzativa : tutti uguali ;dal punto di vista della logica di fruizione dei servizi :il muro su cui infrange “l’unicità” dell’utente

l’ordine locale

- fare la coda, i criteri di priorità accesso, nell’interazione con gli attori organizzativi

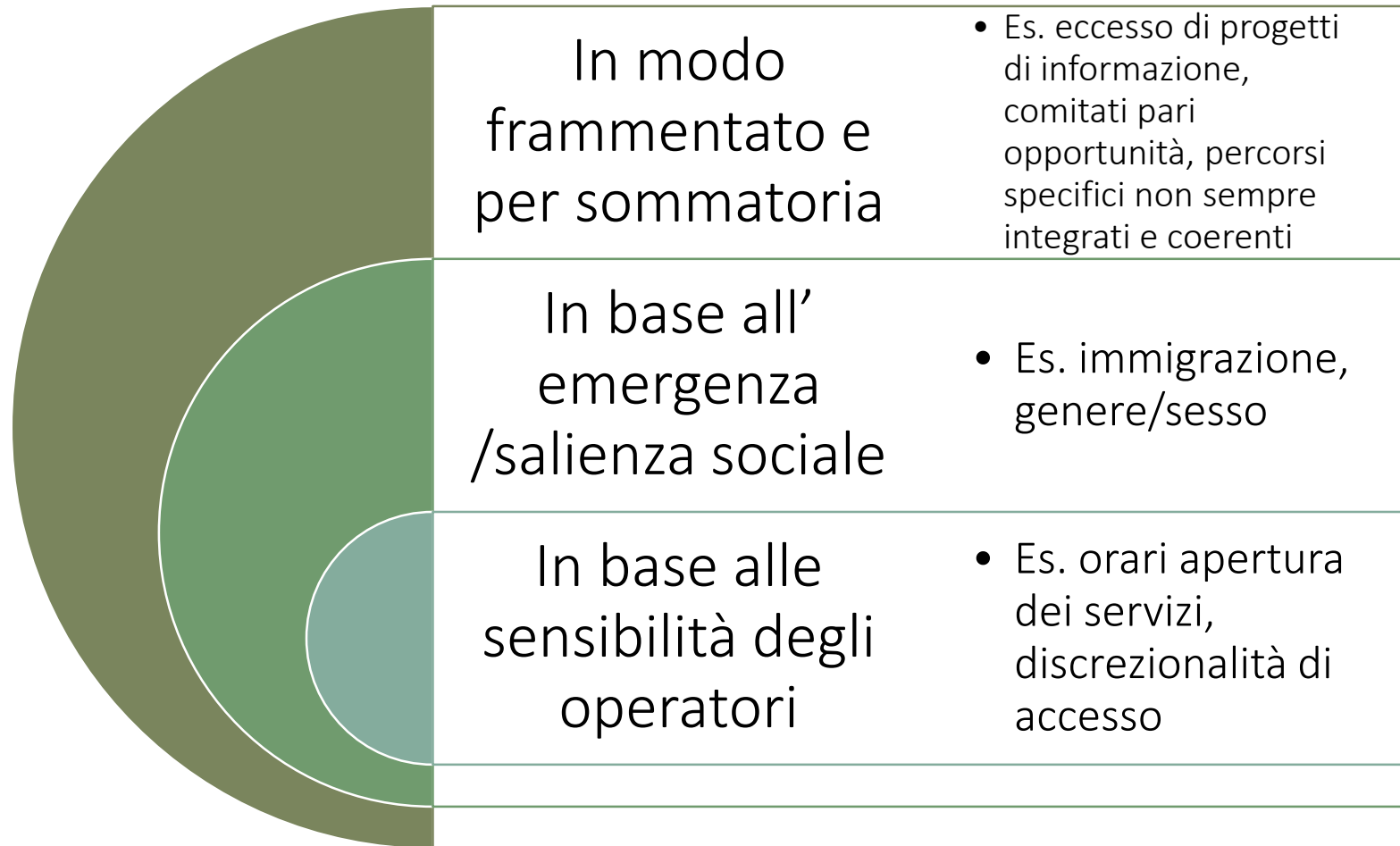
l’elemento temporale

- oscillazione tra il dentro e il fuori, nel tempo di attesa che separa dall’effettiva prestazione, nell’attesa

incontri valutativi

- classificazione silenziosa, categorizzazione/discriminazione e stigma

Affrontiamo la diversità



Le leve



Progetti di modernizzazione



Laboratori regionali

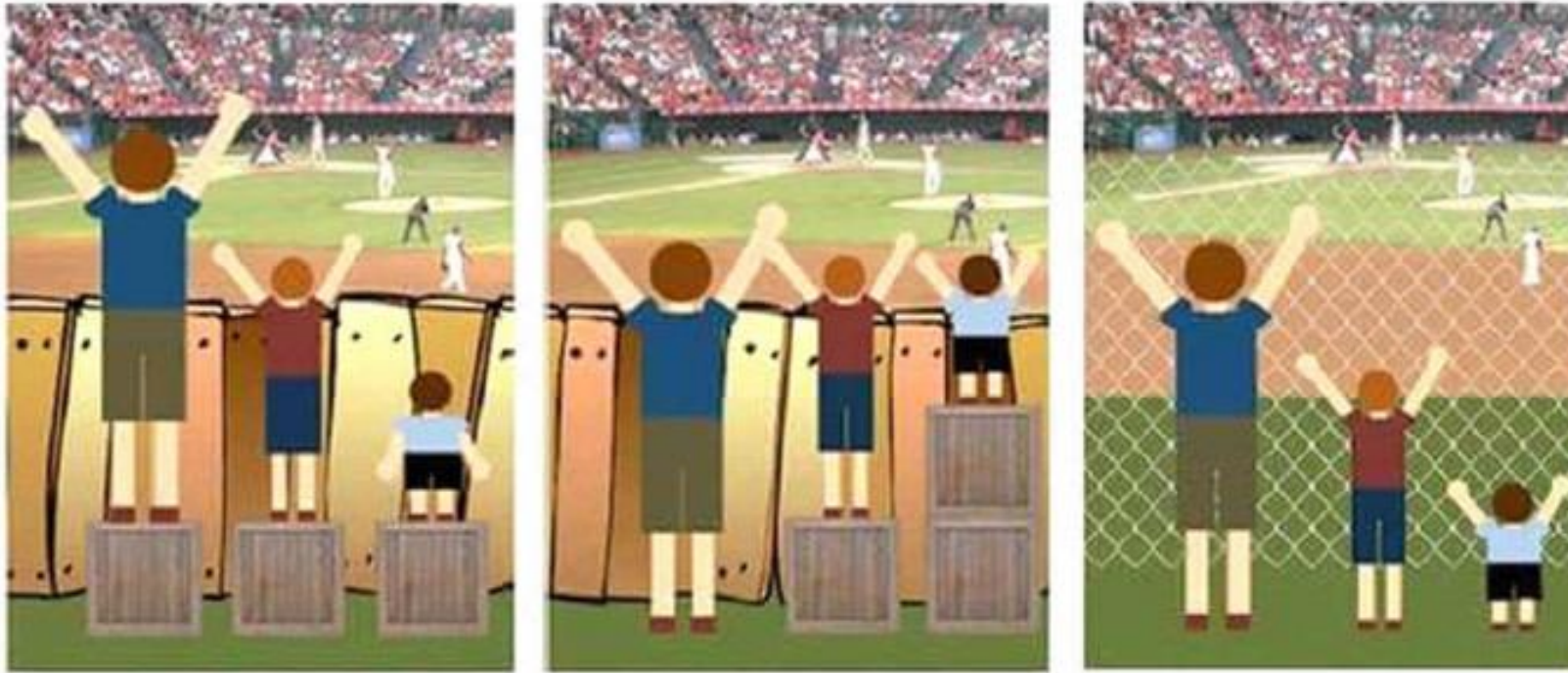


Obiettivi ai direttori generali

La strategia regionale

Raggiungere l'equità, nel rispetto delle diversità

EQUALITY VERSUS EQUITY



UGUAGLIANZA

Parità di diritti umani e individuali, indipendentemente dalla posizione sociale e dalla provenienza

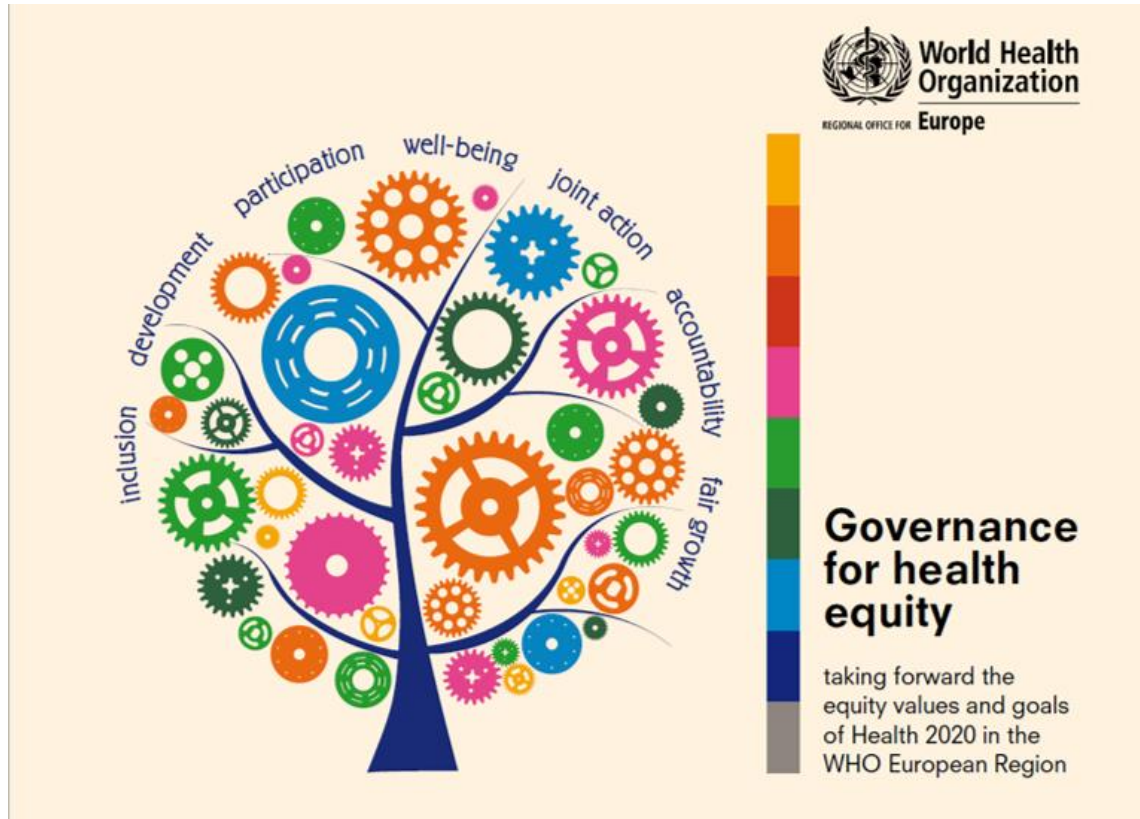
EQUITÀ

Giustizia sostanziale, capacità di tenere conto delle particolarità e delle differenze nel prendere una decisione

Diversi si
nasce,
disuguali si
diventa
(Sennett,
2003)

- La nostra società presenta le disuguaglianze come se fossero un dato di fatto, anziché il risultato di una serie di interazioni rituali localizzate (e quindi organizzate) nello spazio e nel tempo.

Governance for health equity (OMS, 2013)



Politiche intersettoriali

Intersectionality approach

Empowerment

Networking

Comportamento proattivo

Rispetto

L'approccio

Approccio di sistema

- non solo interventi sulle singole dimensioni di vulnerabilità, ma trasformazione del sistema nel suo complesso.

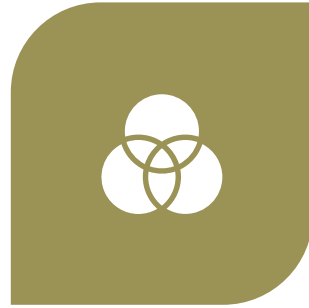
Sguardo in/out

- non solo promozione di equità nell'erogazione dei servizi, ma anche rispetto e valorizzazione delle differenze come trasformazione organizzativa.

Il percorso della RER fino ad oggi (1)



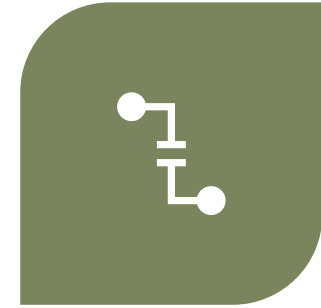
1) PERFEZIONAMENTO
DELL'APPROCCIO TEORICO-
PRATICO



2) SOLUZIONI PER
L'ASSUNZIONE NELLE
ORGANIZZAZIONI DI
DISPOSITIVI IN GRADO DI
AGIRE SECONDO IL PRINCIPIO
DI EQUITÀ (CONFRONTO CON
ESPERIENZE STRANIERE)




3) CONSOLIDAMENTO DEL
SISTEMA AZIENDALE-
REGIONALE DI GOVERNO DELLE
AZIONI DI CONTRASTO ALLE
INIQUITÀ (BOARD EQUITÀ,
LABORATORI E
STRUMENTI/METODOLOGIE)




4) SPERIMENTAZIONI DI AZIONI
DI CONTRASTO DELLE
INIQUITÀ, DISPOSITIVI
ORGANIZZATIVI (ES. FIGURE DI
PROSSIMITÀ, NETWORKING, AD
ES. NELLE CARCERI PROMOTORI
DI SALUTE)

5) Equity assessment come pratica di sistema (vedi Piano regionale di prevenzione, obiettivi ai Direttori generali, Legge quadro pari opportunità, etc.)



6) Valutazioni di impatto nella prospettiva dell'equità e diversità («variabile focale»; utente «ideale» vs utente «reale»)



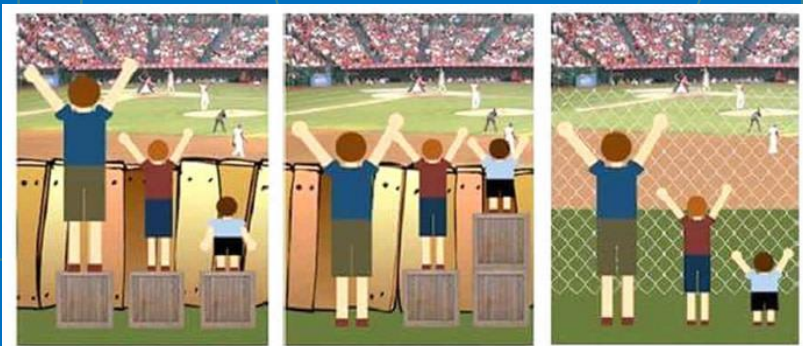
7) Sperimentazioni e valutazioni (EDI, Approccio dialogico, figure di prossimità, Community Lab)

Il percorso della RER fino ad oggi (2)

il sistema di governo

Board aziendale

- Orienta le azioni
- Monitora e promuove le buone prassi
- Promuove iniziative formative e di approfondimento
- Mantiene una visione sistemica e aziendale
- Si fa garante del piano delle azioni



Referente aziendale

- Partecipa al coordinamento regionale equità
- Interfaccia Azienda \leftrightarrow ASSR
- Referente a livello regionale su programmazione e stato delle azioni

Piano delle azioni

- Dettaglia le priorità e le azioni in tema di equità/rispetto delle differenze
- Esplicita obiettivi, risultati attesi e responsabilità
- Si integra con gli obiettivi strategici dell'Azienda

Gruppo di lavoro regionale «medicina di genere ed equità» Direzione generale Cura della persona, salute e welfare

equità nel Piano Regionale della Prevenzione

Supporto da parte dell'ASSR per un approccio al contrasto delle diseguaglianze che metta a valore quanto è stato sedimentato in anni di lavoro.

Nel corso del 2016 le attività di supporto si sono focalizzate su:

La messa a disposizione dello strumento EqIA (*Equality Impact Assessment*) come garanzia di valutazione dei progetti inseriti nelle schede 2.8, 4.1 e 6.6 (o in alternativa 3.1) del PRP;

La realizzazione di tre *health equity audit* sulle priorità individuate nel PRP (in connessione con CCM "*Equity audit nei PRP in Italia*")

L'equità nel Piano Sociale e Sanitario Regionale 2017-2019

Tre leve di intervento:

1. Garantire condizioni di **accesso** ai servizi e modi di **fruizione equi e appropriati**.
2. Promuovere interventi precoci e diffusi volti a **rendere più ampie, approfondite e “attive” le conoscenze delle persone sulle proprie potenzialità di vivere bene in un contesto in forte trasformazione**.
3. **Potenziare gli interventi a sostegno dell'infanzia, degli adolescenti e della genitorialità.**

Per dare corpo alle strategie di equità come approccio strutturale è necessario prevedere:

- a) **Azioni di sistema** indirizzate non solo su ambiti specifici di vulnerabilità ed iniquità;
- b) **Azioni** che pongano lo sguardo sia **all'interno delle organizzazioni/istituzioni** (operatori – *diversity management*), sia **verso l'esterno** (utenti, familiari).

Nuovo impulso ai coordinamenti aziendali (board equità) per assicurare coerenza dell'applicazione pratica del criterio di equità tra i diversi livelli organizzativi (programmazione, gestione ed erogazione dei servizi).

Adozione di strumenti/metodologie *equity oriented*, toolkit sulla predisposizione del Piano delle azioni sull'equità e supporti formativi metodologici.

Intensificare le azioni di supporto regionale per avviare in alcuni territori regionali, come attività prototipiche, strategie di *diversity management*.

Scheda 11: Equità in tutte le politiche – Metodologie e strumenti

Percorso di revisione dell'assetto aziendale sull'equità

Passare dal board «classico» a una struttura di micro-board “contestuali”:

Gruppi di lavoro/tavoli che si facciano garanti del coinvolgimento degli stakeholder e dell'applicazione degli interventi.

Struttura modulare incentrata sul referente equità → il tavolo interno che avvia la valutazione e si incarica di individuare gli stakeholder e le connessioni esterne diventa un “board temporaneo”.

Tavoli di lavoro creati ad hoc, che possono tornare utili anche in altre occasioni di programmazione e/o valutazione.

Struttura da immaginare e definire azienda per azienda

Gli strumenti di valutazione dell'equità

Equality Impact
Assessment
(EqIA)

Health Equity
Audit
(HEA)

Equality Impact Assessment





Processo attraverso il quale un sistema di servizi monitora la sua capacità di rispettare i principi di equità e non discriminazione che dichiara nei documenti di programmazione.



Valutazione delle conseguenze e degli effetti che le politiche, i programmi e le azioni messe in atto (o che stanno per essere messe in atto) hanno sulla popolazione.

Equality Impact Assessment (EqIA)

Quando farlo:

- Nel momento dell'ideazione/progettazione per aiutare a decidere tra le diverse opzioni
- Una volta che la politica o il piano è stato redatto, ma prima che venga approvato/implementato

Chi coinvolgere:

- Il proponente della politica o del piano
- Il dirigente responsabile
- I rappresentanti dei pazienti o della comunità locale
- Il personale operativo
- Un rappresentante sindacale
- Un facilitatore

EqIA (2)

Progettata per **evidenziare i potenziali impatti su salute e benessere**, per aiutare a riflettere sugli impatti in senso lato e suggerire raccomandazioni per migliorare la proposta.

È importante **includere nel gruppo di lavoro persone con buona conoscenza dei gruppi target delle azioni** (oltre a persone che conoscono in modo approfondito la proposta).

L'analisi si può concludere anche con la necessità di ulteriori approfondimenti per valutare l'impatto e definire le raccomandazioni.

Checklist di valutazione
rapida

Health Equity Audit

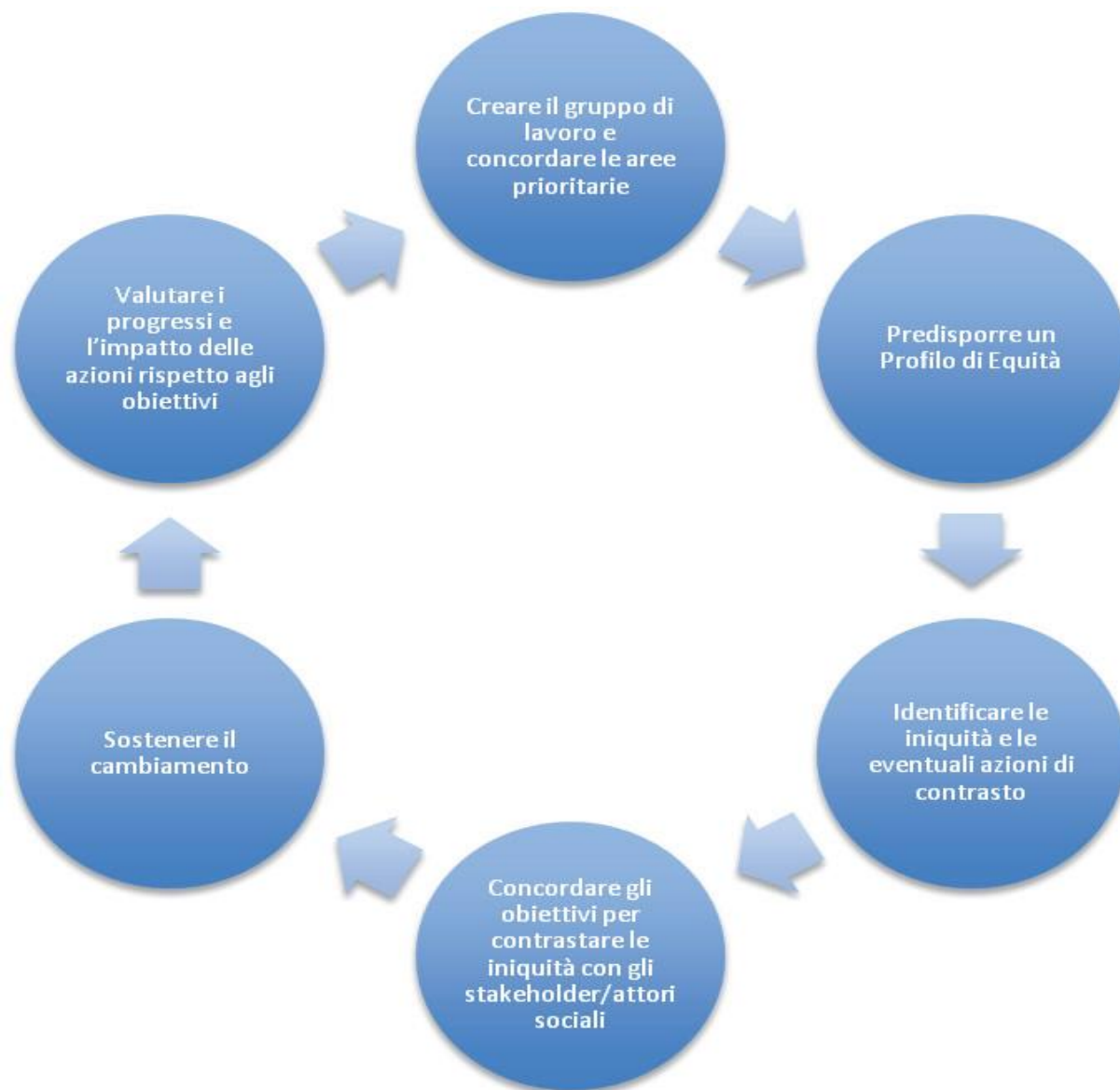
Strumento di programmazione sociosanitaria che parte da un'analisi delle evidenze e delle iniquità esistenti per orientare la pianificazione dei servizi (*processo di ricerca-azione*).

Health Equity Audit (HEA)

1. Identificare **quanto equamente i servizi e le risorse sono distribuiti** in relazione ai bisogni di salute di gruppi di popolazione o aree territoriali;
2. Individuare le **azioni prioritarie da mettere in campo** per fornire servizi equi per la popolazione.



QUALI INIQUITÀ?
QUALI RICADUTE?



Il ciclo dell'HEA

Piattaforma formativa 2019/2020

L'equità come approccio di sistema non è un "ingombro" aggiuntivo per la programmazione aziendale, ma qualcosa che esiste ed è praticato anche quando non viene esplicitato.

Non richiede duplicazioni di risorse, ma piuttosto un uso ragionato e trasversale di quelle esistenti.

Passare a una visione dell'approccio di equità come livello sovraordinato della programmazione (equità come cultura), lavorando sull'interconnessione tra equità, strumenti di progettazione e di ricerca sociale.

Mix di approccio *top-down* e *bottom-up*:

Il livello regionale richiede di mettere a sistema le competenze esistenti sul garantire equità come approccio di sistema, includendo l'attenzione alla medicina di genere, all'umanizzazione e al *diversity management*;

Il livello locale segnala la necessità di un aggiornamento e un'estensione delle competenze esistenti per mantenere attiva una cultura dell'equità, lavorando anche su strumenti pratici e strategie di valutazione.

Pacchetti formativi selezionati e attivati con una prospettiva modulare.

- *Nota: non si intende necessariamente una singola attivazione separata per ogni territorio; potranno essere discussi e utilizzati criteri di aggregazione specifici rispondenti alla trasversalità delle esigenze organizzative (ad es. percorsi di area vasta o regionali).*

Accesso a moduli formativi regionali preesistenti, orientati alla diffusione di competenze trasversali integrabili con il tema dell'approccio di equità.

Microprogettazione e assemblaggio variabili nelle diverse aziende.

I componenti dei neocostituiti board aziendali per l'equità dovrebbero partecipare almeno ai moduli introduttivi sull'equità come approccio di sistema.

Struttura

The background features a stylized illustration of two trees with brown trunks and branches, adorned with colorful leaves in shades of blue, green, and yellow, and red circular fruits. In the center, there is a faint, light-colored graphic of four stylized human figures standing on a base, with their arms raised in a gesture of unity or celebration. The overall color palette is bright and cheerful, with a light blue sky background.

Laboratori locali del tramando

- Uno spazio per rifare il punto, mettersi tutti sullo stesso livello e non dare nulla per scontato

Laboratori su equità in pratica

- Medicina di genere, umanizzazione...

Laboratori su equità nelle pratiche e nei processi organizzativi

- Gli strumenti di valutazione e la loro applicazione nei contesti locali

Allarghiamo il quadro

- Teoria e tecniche della ricerca sociale come strumento di (auto)riflessione dell'organizzazione.
- Connessione con percorsi community lab e progettazione partecipata

Laboratori locali del tramando

Revisione dei board, trasformazione del funzionamento, nuovi referenti

Connessione dei piani aziendali con la programmazione locale

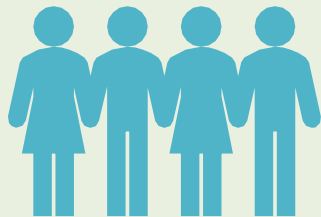
Ricambio generazionale

Momento adatto per un passaggio di consegne che non sia incentrato solo sulle competenze, ma anche sul senso

Come strutturarli?

- a) "Livello base" su approccio di equità
- b) Approfondimenti su strumenti di valutazione e su tematiche connesse
- c) Descrizione di cosa avviene in azienda/area vasta al momento
- d) Parte interattiva su come mantenere vivo l'esistente – pratiche organizzative, azioni da implementare, meccanismi e connessioni da creare/curare...

Medicina di genere



Percorso non solo per approfondire aspetti clinici specifici, ma anche per ragionare con i professionisti sulle modalità di connessione tra livello operativo e livello organizzativo, tra livello locale e livello regionale.

Obiettivi generali:

- a) Far emergere aspetti legati alla cultura di genere e ai ruoli nell'approccio all'utilizzo dei servizi sanitari.
- b) Presentare dati epidemiologici sul topic previsto.
- c) Affrontare il tema della salute dal punto di vista delle relazioni sociali intersezionali.
- d) Partire dall'esperienza concreta della patologia per pensare agli interventi da mettere in campo, in modo da collocare l'"evento patologia" nella vita delle persone e non sovrapponendo la patologia alle persone stesse.

Temi individuati per i primi laboratori:

Prevenzione cardiovascolare e stroke (Bologna ASSR, 28 ottobre 2019)

Diabete (Bologna ASSR, 11 novembre 2019)

Scompenso epatico

Stili di vita e salute riproduttiva

Umanizzazione



Partecipazione alla ricerca Agenas, costruito di riferimento: *“Impegno a rendere i luoghi di assistenza e i programmi diagnostici-terapeutici orientati quanto più possibile alla persona considerata nella sua interezza fisica, sociale e psicologica”*.

Riconnessione con equità in tutte le politiche come approccio trasversale.

Collegamento all’ambito della psicologia sociale e ai potenziali processi di “de-umanizzazione” che avvengono nel momento in cui una persona transita all’interno di un’organizzazione fortemente standardizzata (nell’erogazione dei processi di cura).

Attivazione azione di mappatura per:

- a) Leggere la logica sottostante al tema nelle diverse organizzazioni;
- b) Consentire alle organizzazioni stesse di individuare sia le macro che le micropolitiche, che rischiano di essere quindi vissute come esperienze episodiche

Azione di mappatura in corso, seminario regionale in previsione per il 2020.

Equità nelle pratiche e nei processi organizzativi

Rivedere le valutazioni di equità come processi che congiungono la macropolitica del livello organizzativo e le micropolitiche dei livelli operativi:

da un lato il livello organizzativo si interroga per costruire azioni sul livello operativo;

dall'altro lato, le condizioni organizzative e le modalità di lavoro finiscono per diventare azioni sul livello organizzativo stesso.

Esempi e laboratori possibili:

- a) Il processo di HEA dell'AUSL Romagna sui percorsi nascita
- b) Il processo di HEA dell'AUSL Modena sul PDTA diabete
- c) L'EqlA nel PRP: un racconto dell'esperienza basato su una selezione di azioni provenienti da tutte le aziende del territorio regionale

Il tavolo regionale per il Diversity management



Chi ne fa parte?

AUSL REGGIO, AOU MODENA, AUSL BOLOGNA, AUSL IMOLA (UNIONE BASSA ROMAGNA)

Coinvolti

Gruppo CEIS + Fondazione Mondinsieme

Qual è l'obiettivo?

Individuare e definire azioni di sistema che siano rilevanti per la vita delle organizzazioni in quanto contesti costantemente sfidati dalle transizioni sopra descritte

Che cosa è in essere?

Mappatura, ricognizione e analisi qualitativa delle buone pratiche esistenti nelle realtà organizzative sull'elaborazione di uno strumento di ricognizione mirato a:

- Leggere la logica sottostante al tema della gestione delle diversità nelle diverse organizzazioni coinvolte alla luce del tema delle transizioni;

- Consentire alle organizzazioni stesse di individuare e far emergere, come accennato sopra, sia le macro che le micropolitiche di diversity management che rischiano di non essere considerate in quanto tali.

Altre idee per il 2020

Prosecuzione laboratori locali
del tramando

Prosecuzione laboratori su
equità nelle pratiche e nei
processi organizzativi

Estensione temi del percorso
sulla medicina di genere (ad es.
Neurologia, salute mentale...)

Inclusione del Diversity
management nel percorso su
equità in pratica