

Il 20esimo anniversario della Carta di Ottawa: La promozione della salute - il concetto, i principi e le implicazioni di investimento per programmi e politiche

Erio Ziglio (*) and Eero Lathinen (°)

(*) World Health Organization, Regional Office for Europe, European Office for Investment for Health and Development, Venice, Italy

(°) Ministry of Health and Social affairs, Finland

Le considerazioni fatte in questa relazione riflettono l'opinione degli autori e non necessariamente delle organizzazioni per le quali lavorano

Le Riforme di Politica Sanitaria ed il bisogno di riscoprire la Carta di Ottawa

Non vi è dubbio che molte delle riforme del sistema sanitario in atto nei paesi europei possono apportare una migliore razionalizzazione dei servizi socio-sanitari. Di certo vi è, in moltissime realtà europee, la necessità di aumentare l'efficienza e l'efficacia dei servizi sanitari con opportune misure manageriali, finanziarie e di formazione del personale. Detto questo, un'analisi approfondita di queste riforme lascia perplessi sulla loro reale capacità di affrontare le grandi sfide per la promozione e il mantenimento della salute delle popolazioni in Europa. Queste sfide sono connesse con la necessità di supportare le popolazioni europee ed aiutarle ad avere un maggior controllo sui determinanti sociali, economici ed ambientali della salute. La sfida è complessa sia perché questi determinanti vanno oltre la tradizionale giurisdizione delle politiche sanitarie, sia per la dinamica dei grandi cambiamenti politici, sociali ed economici attualmente in corso in Europa.

In aggiunta alla razionalizzazione del sistema sanitario (aumento della sua efficacia ed efficienza), le domande chiave che i paesi, le regioni ed i comuni dovranno porsi in modo crescente nei prossimi anni, includono:

- come produrre salute in una determinata popolazione?
- con che strategie? con quali misure?
- con che approccio settoriale e multi-settoriale?
- con quale sviluppo organizzativo?
- con quali incentivi?

Le strategie di riforma in atto nei paesi europei potrebbero beneficiare in termini di efficacia ed efficienza se meglio calibrate sul concetto di promozione della salute, basato sui determinanti della salute e sul concetto e principi di promozione della salute incorporati nella Carta di Ottawa (Ollila et al., 2006)

Da Ottawa a Bangkok

La promozione della salute viene definita dall'OMS (1986) come *il processo che permette alla popolazione di aumentare il controllo dei fattori che determinano la salute al fine di promuoverla e sostenerla*. La Carta di Ottawa definisce i campi d'azione per lo sviluppo di una strategia di promozione della salute. Questi campi d'azione possono essere elencati sotto cinque grandi aree:

- *Create Healthy Public Policy* (creare politiche pubbliche che promuovano la salute della popolazione, per esempio orientare verso la promozione della salute le politiche sociali, agricole, del trasporto, del turismo, della pianificazione urbana, etc.);

- *Strengthen Community Action* (rafforzare i processi di partecipazione dei cittadini nella formulazione, implementazione e valutazione di politiche che direttamente o indirettamente influiscono sulle opportunità di promozione della salute in una determinata popolazione);

- *Build Supportive Environment* (costruire ambienti che supportano la promozione della salute, per esempio la scuola, il contesto lavorativo, etc.);

- *Develop Personal Skills* (sviluppare abilità personali per meglio affrontare decisioni inerenti la salute individuale e della popolazione nel suo insieme);

- *Re-orient Health Services* (riorientare i servizi sanitari verso la promozione della salute e non solo sulla cura e riabilitazione).

Nel 2005 vi è stato un aggiornamento della Carta di Ottawa nel meeting internazionale promosso dall'OMS a Bangkok. La Carta di Bangkok ("La Promozione della Salute in un Mondo Globalizzato") ribadisce sia il concetto che i principi di azione stabiliti ad Ottawa nel 1986, ma cerca anche di identificare nuove opportunità e sfide verificatesi negli ultimi due decenni. Infatti, il contesto globale per la promozione della salute è alquanto cambiato da quello esistente nel 1986. Il contesto globale è oggi caratterizzato da una serie di vecchie e nuove problematiche quali:

- l'aumento delle ineguaglianze di stato di salute tra i paesi ed al loro interno;
- il diffondersi di un'ampia gamma di problemi sanitari e nuove pandemie (HIV/AIDS; TB, malattie non trasmissibili noncommunicable diseases);
- nuovi modelli di consumo e di comunicazione;
- cambiamenti climatici;
- un'accelerazione delle trasformazioni sociali, economiche e demografiche

Nonostante queste grandi sfide vi sono ora anche nuove opportunità di cooperazione globale che includono:

- nuove tecnologie di informazione e comunicazione;
- migliori meccanismi per una governance globale su varie problematiche sanitarie (si veda per esempio i nuovi standards noti come "International Health Regulations);
- una più robusta base di evidenza scientifica su campi di grande rilevanza per la promozione della salute (determinanti di salute; relazione tra sviluppo e salute).

La Carta di Bangkok, come versione aggiornata della Carta di Ottawa, enfatizza quattro impegni politici cruciali per la promozione della salute in un mondo globalizzato. In questi impegni la promozione della salute deve diventare:

- centrale all'agenda di sviluppo globale;
- responsabilità primaria di tutti i governi;
- priorità per la società civile; e
- un requisito per le buone pratiche aziendali.

Nei paesi europei, l'impostazione di politica per la salute data dalla carta di Ottawa, e aggiornata a Bangkok, dovrebbero essere utilizzate più sistematicamente sia nei processi di riforma che negli interventi di salute pubblica. Da un'analisi fatta dall'*Ufficio Europeo per gli Investimenti per la Salute e lo Sviluppo* dell'OMS, con sede a Venezia, scaturisce che esistono molte debolezze all'interno del sistema socio-sanitario. Queste debolezze sono ostacoli per implementare efficacemente una strategia di promozione della salute sui principi della Carta di Ottawa. Vi sono troppe frammentazioni di interventi poco integrati fra di loro, inadeguatezza dei meccanismi di finanziamento incentrati sulla promozione della salute, ed una fragile base di risorse umane con appropriate abilità professionali per implementare il concetto ed i principi della Carta di Ottawa. (WHO, 2005)

Posizionare la Promozione della Salute come Investimento

L'Ufficio Europeo dell'OMS suggerisce di posizionare la promozione della salute come una strategia di investimento. Infatti, una robusta strategia di promozione della salute, in aggiunta a

benefici di salute misurabili in una determinata popolazione, offre ritorni sociali ed economici.(WHO, 2002) È importante quindi che la promozione della salute della popolazione sia posizionata al centro dello sviluppo sociale ed economico di una nazione, regione o area locale. Questo posizionamento ha una valenza sia metodologica che strategica.

Dal punto di vista metodologico è disponibile una vasta letteratura che dimostra che cambiamenti economici e sociali hanno un impatto enorme sulle possibilità, o sulle barriere, per la promozione della salute.(WHO, 2006) Dal punto di vista strategico, il concetto e i principi di promozione della salute, contenuti nella Carta di Ottawa, hanno maggiore possibilità di essere implementati in modo sostenibile ed efficace quando si adotta un approccio che l'OMS chiama "Investment for Health" (investire per la salute).

Ci sono quattro domande cruciali a cui una politica di promozione della salute, come strategia di investimento, dovrebbe dare risposta (Kickbusch, 1997; Ziglio, 1998):

- Dove si crea e si sostiene la salute di una determinata popolazione?
- Che tipo di investimenti (o dis-investimenti) danno il maggior ritorno in termini di guadagni di salute per quella popolazione?
- Che tipo di investimenti e strategie diminuiscono le ineguaglianze di stato di salute e rafforzano i diritti umani?
- Quali investimenti danno valore aggiunto allo sviluppo sociale ed economico in modo equo e sostenibile e producono contemporaneamente guadagni di salute nella popolazione?

Le riforme dei sistemi sanitari in atto in molti paesi europei dovrebbero ricercare risposte concrete a questi interrogativi.

La strategia dell'OMS incoraggia i Paesi Membri ad affrontare alle radici gli ostacoli alla promozione della salute. Non vi è dubbio che esista la necessità di intensificare programmi che facilitano cambiamenti comportamentali individuali su tematiche quali il fumo, l'alcol, l'attività fisica, il "nesso sicuro", ecc. Per essere credibili ed efficaci, questi programmi debbono essere implementati all'interno di una strategia quadro che riconosca e cerchi di influenzare le circostanze economiche, sociali e culturali che determinano la salute (e che influiscono su quei comportamenti individuali) . Questo è il significato del termine "determinanti della salute" usato dall'OMS. Le politiche sociali, del lavoro, della casa, dell'istruzione, dell'ambiente sono da considerarsi determinanti cruciali della salute. Esse determinano le condizioni di vita degli individui e possono facilitare ed aumentare le opportunità concrete di promozione della salute in una determinata popolazione. Oppure, se non orientate verso criteri di salute, tali politiche possono rimanere parte del problema e rappresentare grandi ostacoli per la produzione di salute.

La figura 1 dà visivamente l'idea che l'approccio "Investment for Health" deve essere basato su politiche robuste che cercano di migliorare i determinanti sociali, ambientali ed economici che influiscono sulle condizioni di vita della popolazione.

La figura 2 chiarisce che una strategia moderna di promozione della salute richiede un "portafoglio di investimenti". Questi investimenti sono connessi con misure di sviluppo - politiche pubbliche ed iniziative private (per esempio, investimenti per ridurre i livelli di povertà) e misure individuali (investimenti in termini di motivazione personale per il cambiamento comportamentale inerente fattori di rischio quali, per esempio, il fumo). Esiste oggi una letteratura interessantissima sui fattori sociali, economici, ambientali e culturali che determinano la salute. Macro-tendenze come l'aumento della povertà, la precarietà del lavoro ed altri fattori che determinano le possibilità di promozione della salute dimostrano che essa non può essere sostenuta se non in presenza di una

solida strategia inter-settoriale. (Marmot & Wilkinson, 1999; WHO, 2006). Non vi è dubbio che l'approccio *investire per la salute* ed il concetto e principi di *promozione della salute* incorporati nella Carta di Ottawa (OMS, 1986) sono tuttora di grande rilevanza nel campo dei programmi e delle politiche di salute a livello nazionale, regionale e locale.

Figura 1

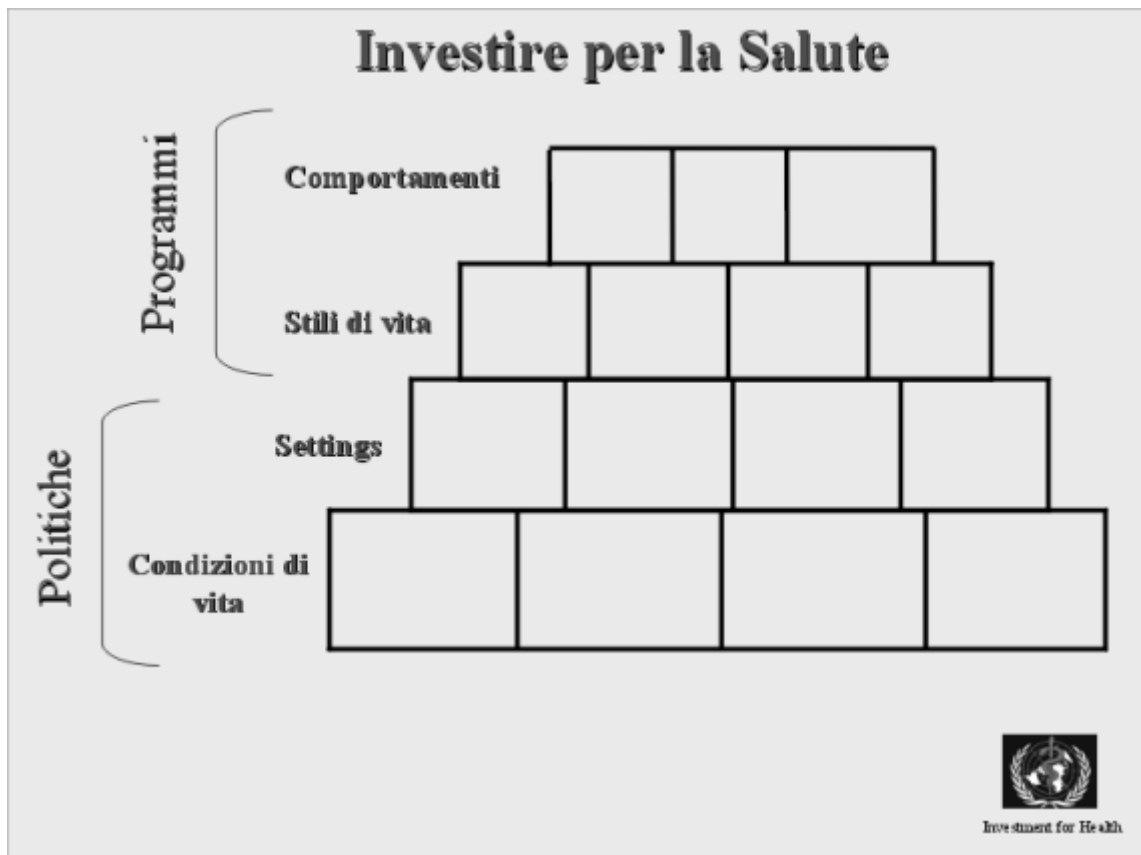



Figura 2

Quale Investimento?

Tipo di Investimento	Condizioni di vita	"Settings"	Stili di vita	Comportamenti
Pubblico/ Privato	✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓	✓ ✓	✓
Individuale	✓	✓	✓ ✓	✓ ✓ ✓



Investment for Health

Conclusione

Esiste una grande necessità in Europa di creare opportunità di dibattito, apprendimento e di sviluppo di esperienze e conoscenze sui temi sopra esposti. Vi è un gran bisogno di ricerca di consenso sui criteri di investimento e sulle caratteristiche di infrastruttura e di gestione del processo di cambiamento per posizionare ed implementare la strategia di promozione della salute come parte integrante e strumentale allo sviluppo economico e sociale dei paesi europei. La decisione dell'OMS/Europa di istituire, in cooperazione con la Repubblica Italiana e la Regione Veneto, l'*Ufficio Europeo per gli Investimenti per la Salute e lo Sviluppo*, a Venezia, va nella logica di raddoppiare gli sforzi in questa direzione. Con questo Ufficio, l'OMS potrà fornire maggiore contributo scientifico e servizi affinché i paesi membri possano aumentare la loro capacità di implementare politiche per la promozione della salute più integrate e collegate con uno sviluppo economico e sociale più equo e sostenibile.

Il concetto ed i principi di intervento di promozione della salute incorporati nella Carta di Ottawa hanno rappresentato un "nuovo paradigma". Questo cambio di paradigma è essenziale per implementare politiche per la salute capaci di affrontare le sfide per la promozione della salute nelle nostre popolazioni. La sfida principale non sarà confinata solamente al controllo della spesa sanitaria, bensì a sviluppare una strategia intersettoriale integrata che produca salute e dia dei ritorni aggiuntivi sociali ed economici; una strategia che risponda efficacemente a criteri di equità, sostenibilità e rispetto dei diritti umani. Da questo punto di vista la Carta di Ottawa è rilevante oggi come lo era 20 anni fa!

Riferimenti bibliografici

Kickbusch, I. (1997) "Think Health: What Makes the Difference?" Address given at the 4th International Conference on Health Promotion. Jakarta, Indonesia, 21-25 July 1997. Geneva: World Health Organization, HPR/HEP/4IChP/BR/97.3.

Ollila, E., Lathinen, E et al. (2006) "Towards a Healthier Future". In Staahl, T., Wismar, M., Ollila, Lathinen, E & Leppo, K.(Eds), Health in All Policies – Prospects and Potentials. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health (co-published with the European Observatory on Health Systems and Policies.

Marmot, M. e Wilkinson, R. (1999) Social Determinants of Health. London: Oxford University Press.

World Health Organization (1986) The Ottawa Charter for Health Promotion. Copenhagen: World Health Organization, Regional Office for Europe.

----(2002) Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development. Report of the Commission on Macroeconomics and Health. Ginevra: WHO

----(2005) Governance of Population Health Across Europe – Situation Analysis. WHO European Office for Europe, European Office for Investment for Health and Development, Venezia

----(2006) Commission on Social Determinants of Health – Conceptual Framework. Ginevra: WHO

Ziglio, E. (1998) "Key Issues for the New Millennium." Promoting Health The Journal of Health Promotion for Northern Ireland, 2, pp 34-37.

Ziglio, E., Levin, L.S. and Bertinato, L. (1998) "Social and Economic Determinants of Health: Implications for Health Promotion" FORUM, (Special Issue).