

Studio 11

Sostegno sociale ed assistenza sanitaria combinati in aree depresse: l'Ufficio di Consulenza per i Cittadini in Blackpool, U. K.

Sigrún Davídsdóttir

Per decenni la città costiera di Blackpool, sul Mare d'Irlanda, è stata una stazione balneare estiva molto in voga in Inghilterra. Comunque, dato che il turismo charter ha fatto aumentare il numero di persone che si recano in Paesi stranieri per le loro vacanze, la città ha perso un po' in popolarità ed ha acquistato alcuni dei sintomi tipici del declino economico: numero ridotto di visitatori; declino del commercio stagionale, degli alloggi in pensioni ed alberghi; riduzione di altre attrezzature turistiche; e chiusura dei servizi. La popolazione residente di 153.000 persone ancora si accorge della differenza fra la quieta stagione invernale e il brusio di piena estate, ma le nuove esperienze di povertà e degrado testimoniano la storia del declino dell'industria turistica locale - la spina dorsale dell'economia della città.

Molti degli abitanti si sono trasferiti a Blackpool da altre parti del Regno Unito, ancora in cerca di lavoro stagionale, ma le occasioni di lavoro sono molto più scarse che in passato. Secondo John Dempsey, che è un operatore del General Practitioner Project, nell'Ufficio di Consulenza per i Cittadini (CAB), la città attira anche un gran numero di disoccupati. "È più piacevole essere disoccupati qui al mare piuttosto che altrove, dove l'ambiente è meno attraente" ci dice. Ma ciò significa che Blackpool attira anche i problemi sociali che sono legati alla disoccupazione, come l'abuso di droga e l'alcolismo nonché la povertà e il degrado.

L' identificazione delle cause delle malattie

La relazione fra stress e salute è un fenomeno comune che non è limitato agli ambienti degradati. Molti medici di Blackpool, comunque, si sono accorti che

molto del loro tempo era preso da un tentativo di occuparsi di sintomi la cui vera causa era non-medica. Quando parlavano con i loro pazienti dovevano spesso confrontarsi con problemi di salute quali l'insonnia e la depressione, che derivavano da preoccupazioni per debiti o per altre condizioni sociali. I medici potevano curare o ridurre i sintomi, ma la causa prima rimaneva irrisolta. "I Medici di base (GPs) non sono preparati in aree non-mediche quali la consulenza a proposito di indebitamenti, perciò non si sentono in grado di poter offrire il consiglio più aggiornato", dice Carol Goodier, Direttrice del Progetto di Assistenza Primaria presso l'Autorità Sanitaria del Lancashire del Nord Ovest. Ciò comunque non significa che i medici non si rendessero conto dei problemi.

Le osservazioni dei medici hanno contribuito a trovare il modo in cui le cause non-mediche dei problemi di salute potevano essere ridotte o abolite. Dopo aver preso in attenta considerazione molte opzioni, come quella di istituire una unità di consulenza entro il sistema del National Health Service (NHS), l'opzione scelta è stata quella di associarsi con l'Ufficio di Consulenza dei Cittadini locale (CAB), un'organizzazione caritatevole bene affermata che si specializza in consulenza indipendente su qualsiasi problema sottoposto dalla gente. Dice Dempsey: "Dopo aver operato per 30 anni in attività di consulenza, ancora adesso sento delle domande che non mi sono mai state fatte prima".

Per i pazienti, i vantaggi sono stati che il consiglio loro offerto su questioni che li preoccupavano è servito a rimuovere molte delle cause dei loro problemi di salute. E i GPs hanno tratto vantaggio dal sistema in quanto adesso hanno potuto concentrarsi sui problemi medici, invece di dover occuparsi di questioni che non erano di loro competenza. Il risultato è stato che più tempo e migliore assistenza vengono dedicati ai pazienti su problemi di salute. La Goodier osserva: "A causa delle tante domande che vengono fatte al NHS, è spesso difficile trovare dei fondi entro il servizio sanitario per finanziare un progetto non-medico. Oltre ad aver permesso ai GPs di avere più tempo libero per fare il loro lavoro, la cooperazione con il CAB ha avuto anche un effetto preventivo". Il NHS finanzia ora il progetto con £56.579 l'anno, per coprire gli stipendi di tre operatori, come anche limitati costi di viaggio e relative spese³⁰.

³⁰ *Citizens Advice Bureau (CAB) workers in GP practice*. Blackpool, North West Lancashire Health Authority, 2001. Tutti gli altri dati sono stati forniti da Carole Sharrock, Project Manager, Blackpool Primary Care Group, U.K.

Una sola iniziativa per affrontare problemi finanziari, medici e psicologici

L'iniziativa di Blackpool, offrendo consigli a proposito di questioni sociali, dimostra una crescente consapevolezza fra gli operatori sanitari che i sintomi medici e i problemi sociali, in particolar modo fra i poveri, sono strettamente collegati. Nel 1997 l'Autorità Sanitaria di Blackpool si è rivolta ai GPs locali, chiedendo che cosa poteva esser fatto per diminuire la pressione del loro lavoro. Ne risultò che i GPs non solo erano preoccupati per le manchevolezze del servizio sanitario, ma anche sentivano che una gran parte del loro tempo era impiegata per pazienti con dei problemi di salute che non avevano cause mediche. I GPs spesso dovevano aiutare i pazienti offrendo assistenza di natura economica, come richieste di indennità e domande per integrazioni economiche, sebbene sapessero di non essere ben qualificati per far questo.

C'era questo problema: sebbene consigli su questioni sociali come richieste di indennità e consulenza finanziaria venissero offerti in molti posti sia dal sistema sociale che da altre organizzazioni, molte persone vulnerabili non andavano alla ricerca di questi consigli - malgrado i loro gravi problemi. Invece, a volte per ignoranza, a volte per il supposto marchio di vergogna della ricerca di aiuto finanziario, i problemi sociali sono sfociati in problemi di salute, che poi sono arrivati ai GPs. I GPs si rendevano conto che i problemi erano gravi, ma loro non erano in grado di risolverli.

All'interno del sistema sanitario c'è (comprensibilmente) riluttanza a finanziare progetti non-medici. Questo progetto è stato inizialmente lanciato in due dei quartieri più degradati di Blackpool e revisionato dall'Università del Central Lancashire. Basandosi sull'esperienza ottenuta da questo progetto pilota iniziale, il Blackpool Primary Care Group (PCG) dell'Autorità Sanitaria del Lancashire del Nord Ovest ha esteso il servizio per coprire quattro quartieri centrali e due grandi tenute del Consiglio Municipale, che erano le aree di maggior degrado di Blackpool. Il servizio dimostra che si può con "una sola iniziativa" affrontare problemi medici, sociali e psicologici.

C'è comunque una grande distanza fra l'osservazione che il tempo di un GP è occupato da problemi sociali invece che di salute, e l'istituzione di un servizio adeguato e utile che possa aiutare a risolvere le cause dei problemi dei pazienti. Sono state prese in considerazione varie opzioni; comunque, alla fine, il PCG di Blackpool ha deciso di cooperare con la sede locale del CAB delegando a questo il ruolo specifico che loro avrebbero avuto nel risolvere questi problemi non-medici.

Il Citizen's Advice Bureau è una rete nazionale di uffici di consulenza che, come la maggior parte delle organizzazioni di carità, era gestita da volontari. Allo scopo di poter far fronte ai problemi sempre più complicati dei loro clienti e di assicurare una maggiore compattezza e affidabilità di servizio, l'assunzione di impiegati pagati è ora considerata essenziale. Il CAB dello schema Blackpool Practice è finanziato dal PCG. I clienti possono aspettarsi di ottenere in questo ufficio una consulenza gratuita, riservata e indipendente. Il primo aspetto è essenziale, dato che i pazienti spesso non sono in grado di pagare per consulenze professionali. L'ultimo aspetto è raro. Come fa osservare Dempsey, pochi servizi offrono un consiglio che non è anche nell'interesse di qualcun altro. In genere la gente si rivolge al CAB soprattutto per debiti e sussidi, e i problemi che vengono trattati al CAB di Blackpool non costituiscono un'eccezione.

La ragione per scegliere il CAB come socio in questa iniziativa è che si tratta di un'organizzazione rispettata e bene affermata, con grande esperienza dei problemi che secondo i GPs dovevano essere presi in considerazione. Per il CAB, che in Blackpool era un'organizzazione relativamente piccola, la sfida era quella di lasciare un ufficio decrepito e sovraffollato, dove il loro lavoro era cambiato ben poco negli ultimi 20 anni. Questa iniziativa ha offerto agli operatori del CAB l'occasione di prestare i loro servizi in località diverse e di trattare direttamente con le persone che, sebbene avessero evidentemente bisogno dei loro consigli, non li avevano mai in precedenza richiesti.

Un altro vantaggio per il CAB è stato che il suo finanziamento, che prima in Blackpool proveniva prevalentemente da un'unica fonte (il Council locale), ora proviene anche da un importante nuovo socio (il National Health Service). È stato evidente fin dal principio che questa associazione non avrebbe soltanto migliorato la competenza specifica all'interno del CAB locale, ma sarebbe stata anche interessante per altri servizi CAB in tutto il Paese. Tutto ciò ha significato che invece di fornire soltanto consulenza, il CAB ha potuto espandersi con l'assunzione di consiglieri pagati, uno a tempo pieno e due part-time.

Andare incontro ai bisogni di salute e sociali della gente

In pratica questo servizio è abbastanza differente dall'intenzione originale del CAB. Si era pensato all'origine di creare un servizio di "segnalazione" - non per cercare di risolvere i problemi, ma per indicare dove consigli ed aiuti potevano essere ottenuti. In pratica il CAB ha offerto un servizio olistico continuativo, occupandosi del maggior numero di problemi possibile. La ragione per questa rapida ascesa del servizio è che i clienti trovavano difficile dover andare da un'organizzazione all'al-

tra per i loro problemi, il che ha portato il personale del CAB a modificare il suo approccio e a seguire i problemi dei suoi clienti fino alla conclusione.

Il personale del CAB presta servizio di consulenza presso vari ambulatori di GPs in Blackpool. Per la maggior parte i clienti vengono inviati al CAB dal medico o dagli infermieri. In questo modo, le persone che non hanno utilizzato prima i servizi del CAB ora sono incoraggiate a farlo, non soltanto allargando così l'esperienza del CAB, ma anche portando clienti dalle parti più vulnerabili della società, che prima non si sarebbero mai presentate.

Le ragioni per questa riluttanza iniziale sembrano variare, ma si ritiene che la più importante sia il fatto che per molta gente l'utilizzo della sede principale del CAB costituisce un "marchio di vergogna". Nel passato molti non desideravano esser visti quando si recavano là, ma ora che l'operatore del CAB si trova già nell'ambulatorio non è così ovvio dove il "paziente" si stia recando. Carol Sharrock, Project Manager per il PCG di Blackpool dichiara: "I pazienti si trovano in un ambiente sicuro e familiare e possono essere in attesa di un medico, di un infermiere o di un operatore del CAB; in altre parole, c'è l'anonimato. Il fatto che il medico ha consigliato alla persona di vedere l'operatore del CAB legittima questo servizio o, in altre parole, deve essere giusto, perché l'ha detto il medico!".

La consapevolezza di questo stigma influisce sul modo in cui il CAB e il PCG annunciano i servizi. "È inutile esporre dei posters per informare sul servizio perché molta gente non vorrebbe essere vista mentre li legge. È molto meglio distribuire dei volantini in posti più discreti. Gli operatori del CAB hanno trovato che i bagni sono un ottimo posto dove metterli." dice la Sharrock con un sorriso. Il CAB può condividere le esperienze dei suoi obiettivi, allo scopo di sviluppare i suoi servizi con altre organizzazioni in tutta la zona.

Da un progetto pilota ad un servizio in piena regola

Il progetto, iniziato come programma pilota alla fine di gennaio 1998, era stato studiato per durare un anno. All'inizio, il progetto "CAB in GP Surgeries" (CAB negli Ambulatori GP) è stato offerto in cinque centri di Blackpool, con nove sessioni di due ore. L'autorità sanitaria del Lancashire del Nord Ovest ha commissionato una revisione del progetto, e il Prof. Alan Gillies ha diretto il lavoro per conto dell'Università del Central Lancashire. La sua relazione fornisce un'utile visione di tutti gli aspetti del servizio, come anche fa la relazione informativa fornita dal PCG di Blackpool. La relazione è molto positiva e non ci si è trovati di fronte a particolari problemi o difficoltà.

In seguito alla positiva relazione del Prof. Gillies e ai commenti favorevoli fatti dagli operatori sanitari, è stato deciso di espandere il servizio. Le due preoccupazioni principali erano quella di raggiungere le persone più bisognose e quella di riuscire a sostenere il costo del servizio. Il “CAB in GP Surgeries” viene ora offerto in nove centri ambulatoriali di Blackpool con 17 sessioni di due ore. Il nuovo contratto coprirà un periodo di tre anni e mezzo, dal 1° ottobre del 2000 al 31 marzo 2004, e il PCG finanzia il progetto con £56.579 l’anno. Questa somma copre gli stipendi di tre persone, di cui una a tempo pieno, come anche la formazione, i costi di amministrazione, il materiale di riferimento ed alcune spese di viaggio.

Il debito e la “giungla dei benefici”

“Il debito è il problema prevalente” dice Dempsey. E continua mettendo in evidenza il fatto che le banche e le altre istituzioni finanziarie sono state per anni troppo generose con prestiti e carte di credito, che si possono ottenere così rapidamente, rendendo facile il rapido accumulo di debiti.

Può darsi che un paziente che si rivolge al medico lamentandosi di insonnia non soffra di alcun disturbo organico, ma potrebbe essere tenuto sveglio dal pensiero che un ufficiale giudiziario potrebbe bussare alla porta da un momento all’altro. In questi casi il medico può scoprire la causa del problema, ma non essere in grado di aiutarlo. Ma in quei centri di Blackpool che comprendono il “CAB in GP Surgeries” il medico può inviare il paziente al personale del CAB, continuando a seguire il caso nel tempo, per poi trovare che il paziente riesce a dormire di nuovo bene quando è stata rimossa la minaccia dell’ufficiale giudiziario.

Un’altra fonte importante di difficoltà economiche è costituita dalle domande di indennità. Nel Regno Unito i beneficiari di indennità sono accuratamente

*Da sinistra a destra,
John Dempsey (CAB),
Carole Sharrock (PCG)
e Carol Goodier
(Autorità Sanitaria)*



indagati circa le loro risorse finanziarie, e ciò ha portato a dei moduli di domanda sempre più complicati e ad una miriade di indennizzi messi a disposizione - se il richiedente sa dove rivolgersi e cosa cercare. Questa giungla dei benefici richiede un alto livello di esperienza e di conoscenza, che spesso è al di là delle capacità di un richiedente medio. Il personale del Citizens Advice Bureau che lavora negli ambulatori passa gran parte del suo tempo assistendo la gente nell'identificazione e nella richiesta del tipo appropriato di beneficio.

Secondo Dempsey il servizio ha fatto richieste per circa £150.000 da parte dei suoi clienti nel 2001. Nel primo anno di operazioni, il progetto ha visto 215 clienti per un totale di 1233 problemi diversi presi in considerazione - recuperando per i suoi clienti £ 106.000. Dall'aprile 2001 al marzo 2002 ci sono stati 3554 contatti con i clienti. Queste cifre dimostrano con grande evidenza quanto il servizio sia apprezzato.

Stando al risultato dei questionari sottoposti ai clienti, il progetto sta facendo una grande differenza nella loro vita. Rispondendo ai questionari alcune persone aggiungono perfino parole di gratitudine a membri del personale del CAB di cui viene fatto il nome come ad esempio: "Sempre disponibile, in ogni situazione" e "Ho avuto occasione di utilizzare il vostro servizio per varie ragioni e ogni mio problema ha avuto un risultato positivo". Una persona a cui era stato richiesto se poteva pensare a dei consigli da dare per migliorare il servizio, ha risposto: "No, penso che ciò che state offrendo è un servizio di alto livello e non posso lamentarmi di niente". E alla domanda se pensavano che il servizio potesse essere raccomandato ad altri, questa è stata una risposta: "Loro ti danno l'assistenza e il consiglio che ti hanno promesso, e ti aiutano a superare il problema".

Dempsey mette in evidenza il fatto che, sebbene la maggior parte delle richieste di consulenza provenga dagli ambulatori dei GPs, la sua organizzazione riceve anche molte persone che sono state consigliate da altri clienti. "Ora noi riceviamo molti membri della stessa famiglia, il che dimostra la soddisfazione dei clienti". E aggiunge con un sorriso, "Ci descrivono addirittura come se avessimo qualità magiche". Dempsey e i suoi colleghi comunque non riposano sugli allori, ma pensano a come il servizio può essere migliorato. Una delle proposte che viene seguita è quella di istituire un servizio di "accompagnamento": quando i clienti hanno bisogno di andare da un'altra parte vengono accompagnati in modo da non essere lasciati soli senza assistenza.

Il NHS ha assegnato al servizio il rango di "Faro", il che significa che è stato scelto come il servizio "più efficiente". Si tratta attualmente di uno degli 11

progetti che appaiono sul website specifico del NHS. Sharrock fa notare che da quando al servizio è stato assegnato il rango di “Faro”, il PCG ha invitato organizzazioni sanitarie, personale del CAB ed operatori sociali a venire a Blackpool a partecipare a seminari su questo argomento. Invitando circa 20 persone alla volta, il PCG ha organizzato fino ad ora quattro seminari e un certo numero di attività quali un reparto di pubblicità e una conferenza durante un recente Simposio Nazionale di Assistenza Primaria. La pubblicità era indirizzata in modo particolare a come raggiungere le organizzazioni che lavorano in aree depresse (così definite dal Governo britannico), altri gruppi PCG, Trusts di assistenza primaria e il CAB. La pubblicità è stata anche presente in altre manifestazioni del NHS.

Lezioni apprese dall’esperienza

“Un servizio di questo genere potrebbe essere istituito in qualsiasi parte del Regno Unito e fare la differenza” dice Dempsey. La chiave del successo, a parte la buona preparazione, è stata la cooperazione accuratamente orchestrata fra il CAB e gli operatori sanitari. I medici si sono resi conto che servizi di questo genere erano necessari ed appropriati.

Alla domanda su cosa altre persone dovrebbero tenere in mente al momento di iniziare un servizio di questo genere, Dempsey, Goodier e Sharrock sono d’accordo nel dichiarare che per loro il lento inizio è stato una sorpresa. C’è voluto un po’ di tempo prima che i clienti cominciassero a venire. Ma quando ciò è avvenuto, l’aumento è stato rapido ed ora è stato consigliato ai medici di considerare attentamente le loro richieste di consulenza in modo da inviare soltanto quelle persone che possono trarre un vantaggio dalle consulenze del CAB.

La pubblicità è stata presa in considerazione sin dall’inizio. Era importante pubblicizzare il progetto localmente, di modo che clienti potenziali fossero a conoscenza del servizio. “La radio e i giornali locali sono importanti per cominciare”, dice Sharrock. Poi ci sono i volantini, cosicché la gente può sapere come il servizio funziona e come vi si può accedere. Sin dall’inizio c’è stato anche un interesse nel rendere noto il servizio ad altri gruppi che potevano essere ispirati a fare qualcosa di simile.

“Lavorare in cooperazione con il PCG vuol dire che il CAB può portare il servizio dove ce n’è più bisogno, e in particolar modo a quelle persone che tradizionalmente non cercano aiuto, come gli anziani” dice Dempsey. Sembra che questa flessibilità sia essenziale per raggiungere le persone più bisognose.