SINTESI

La Salute
per Tutte le Politiche

Lavorare insieme per la Salute
e il Benessere

Crossing Bridges

Autori

Questa sintesi della relazione finale di Crossing Bridges (2011-2012) è stata scritta da Ingrid Stegeman, Yoline Kuipers e Caroline Costongs di EuroHealthNet per conto e con il contributo dei partner di progetto Crossing Bridges. Ringraziamo tutti coloro che hanno contribuito con degli esempi e con le loro esperienze al gruppo di lavoro del settore di competenza di Crossing Bridges e allo sviluppo dei Training sul Capacity Building (Sviluppo delle Competenze), elencati nelle pubblicazioni di rilievo che riflettono i risultati di questo lavoro. Tutte le pubblicazioni Crossing Bridges sono disponibili su www.health-inequalities.eu.

Crossing Bridges

Questa pubblicazione presenta i risultati del progetto Crossing Bridges (Gennaio 2011 – Giugno 2012). Crossing Bridges è un'iniziativa co-finanziata dall'UE che mira ad affrontare il problema di come il settore sanitario possa lavorare più a stretto contatto con gli altri settori affinché le loro politiche e azioni contribuiscano a una salute e un benessere migliorati. L'iniziativa ha riunito 16 organizzazioni di 13 Paesi UE. I partner Crossing Bridges hanno identificato degli esempi di collaborazione tra il settore sanitario e altri settori (Educazione, Pianificazione urbanistica e Trasporti, Agricoltura) e li hanno analizzati per trarne insegnamento riguardo ai processi efficaci di collaborazione intersettoriale per la salute. Inoltre è stata sviluppata una struttura per un laboratorio formativo sul capacity building "Il raggiungimento di un vantaggio reciproco per la Salute e l'Equità nella salute" ed è stata presentata ai formatori dei Paesi partecipanti i quali hanno adattato il modulo alle loro situazioni nazionali e l'hanno consegnato ai professionisti della sanità pubblica nei loro Paesi. Ulteriori informazioni su Crossing Bridges e i suoi risultati sono disponibili su www.health-inequalities.eu

EuroHealthNet

EuroHealthNet ha coordinato il lavoro del progetto Crossing Bridges. EuroHealthNet è una rete no-profit di organizzazioni, agenzie e corpi ufficiali che lavorano per la promozione della salute e dell'equità occupandosi dei fattori che determinano la salute direttamente o indirettamente. EuroHealthNet offre consulenza e informazioni per i responsabili delle politiche, promuove buone norme e innovazioni, e cerca di osservare

dei metodi etici e sostenibili per raggiungere gli scopi e gli obiettivi stabiliti dai propri membri e partner. Per ulteriori informazioni si prega di visitare www.eurohealthnet.eu.

Partner del progetto

Le seguenti organizzazioni sono state coinvolte nel progetto Crossing Bridges:

Austria - **Gesundheit Österreich GmbH (GÖG)**
Belgio - **Istituto Fiammingo di Promozione della Salute e della prevenzione delle malattie (VIGeZ)**
Repubblica Ceca - **Istituto Nazionale di Salute Pubblica (SZU)**
Inghilterra - **NHS Sefton**
Germania - **Centro Federale per l'Educazione alla Salute (BZgA)**
Grecia - **Istituto di Medicina Preventiva, Salute Ambientale ed Occupazionale (PROLEPSIS)**
Ungheria - **Istituto Nazionale per lo Sviluppo della Salute (OEFI)**
Irlanda - **Institute of Public Health in Ireland (Istituto di Sanità Pubblica in Irlanda) (IPH)**
Italia - **Ospedale universitario di Verona (Azienda Ospedaliera Universitaria Integrata Verona)**
Paesi Bassi - **Istituto Olandese per la Promozione della Salute (OEFI)**
Paesi Bassi – **Istituto Nazionale Olandese per la Salute Pubblica e l'Ambiente (RIVM)**
Polonia - **Istituto Nazionale di Salute Pubblica - Istituto Nazionale di Igiene (NIPH-NIH)**
Slovenia - **Istituto Nazionale di Salute Pubblica (NIPH-IVZ)**
Galles - **Public Health Wales (Sanità Pubblica del Galles) (PHW)**
International Union for Health Promotion and Education (Unione Internazionale di Promozione e Educazione alla Salute) (IUHPE)

I. Presupposti

La promozione della salute e la prevenzione delle patologie per ridurre l'incidenza e la prevalenza delle persone affette da malattie e patologie sono la chiave per sostenere i sistemi sanitari e migliorare la qualità della vita nell'Unione Europea. Un'efficace promozione della salute e prevenzione delle patologie non si può raggiungere semplicemente attraverso delle campagne intelligenti per incoraggiare le persone ad adottare stili di vita e comportamenti più sani. È ad esempio difficile rispondere ai messaggi che invitano a mangiare più frutta e verdura fresca e a fare esercizio quando i cibi molto elaborati sono, in molte zone, meno costosi e più facilmente reperibili, o quando gli ambienti urbani sono affollati, pericolosi e inquinati.

Gli attori della sanità pubblica devono dunque lavorare più a stretto contatto con gli altri settori per migliorare le condizioni esterne al settore sanitario che influenzano la salute. Ciò significa sensibilizzare e responsabilizzare gli altri settori riguardo al loro impatto sulla salute. Ma non è semplicemente una questione di responsabilità - tutti traggono vantaggio dalla buona salute, poiché essa migliora la produttività dei dipendenti, aumenta la capacità di apprendere, rafforza le famiglie e le comunità, supporta degli ambienti e degli habitat sostenibili e contribuisce alla sicurezza, alla riduzione della povertà e alla previdenza sociale.[1] Usando le parole di Martin Seychell, vicedirettore della Direzione Generale per la salute e la tutela dei consumatori dell'Unione Europea: "*Tutti i paesi dovrebbero avere un programma di crescita in cui la salute ha un ruolo centrale*."[2]

L'idea di lavorare insieme per la salute e il benessere non è nuova. È un'idea che circola sin dal 1970, sotto la forma dei concetti di "Azione intersettoriale per la salute", "Politiche pubbliche salutari", e "La salute in tutte le politiche". Recentemente, il lavoro della Commissione per l'Organizzazione mondiale della sanità (WHO) sui Determinanti Sociali della Salute (CSDH) ha dato a questi concetti un forte impulso.

Mentre questi concetti di lavorare insieme per la salute non sono una novità, essi non sono ancora tradotti in azione in modo sistematico. Questo perché mentre vi è un ampio consenso intorno a questo approccio, c'è ancora incertezza tra le professioni della sanità pubblica e affini su come raggiungere questo obiettivo.

1 Dichiarazione di Adelaide sulla Salute in Tutte le Politiche. Ginevra, Organizzazione Mondiale della Sanità, 2010 (www.who.int/social_determinants/en/, accesso del 06 Giugno 2012)

2 Martin Seychell alla Conferenza Finale Crossing Bridges "Working Together for Health and Well Being" (Lavorare insieme per la salute e il benessere). Bruxelles, 29 Maggio 2012

II. Lavorare insieme per la salute e il benessere – *Come*?

L'apprendimento tratto da Crossing Bridges riflette il fatto che non esiste un approccio unico per fare questo. È un processo con molti punti d'ingresso e approcci, diversi e collegati tra loro, che richiede tempo, impegno e perseveranza.

Gli attori della sanità pubblica possono applicare un gran numero di strategie, strumenti e meccanismi per raggiungere questo obiettivo. Possono ad esempio, mirare a coinvolgere altri settori per conseguire gli obiettivi connessi alla salute (es. riduzione del tabacco), o cooperare con altri settori per aiutarli a raggiungere i loro obiettivi utilizzando dei modi che fanno anche bene alla salute.[3] Per raggiungere questo obiettivo, essi possono organizzare o partecipare a comitati intersettoriali o gruppi di azione intersettoriale e/o usare degli strumenti come la valutazione dell'impatto sulla salute o l'analisi dal punto di vista della salute. Possono anche impiegare delle persone con esperienza in altri settori che sappiano come coinvolgerli nel lavoro per la salute.

I risultati di Crossing Bridges hanno confermato che lo sviluppo di un approccio sistematico nel coinvolgimento di altri soggetti per la salute è facilitato da una forte leadership a livello governativo e organizzativo in termini di mandati e di normative pertinenti. Dipende anche da persone ben informate e impegnate che difendono l'approccio e da professionisti con una buona comunicazione persuasiva e capacità di negoziazione, nonché abilità manageriali forti, i quali possono guidare i processi intersettoriali e costruire la fiducia e le competenze tra gli attori coinvolti. Inoltre, richiede buone strutture organizzative, risorse e tempo perché ciò si realizzi. Tutto questo dipende da una base forte di prove, che deve essere utilizzata per aumentare la consapevolezza di come gli altri settori abbiano un impatto sulla salute e per responsabilizzarli.

I responsabili delle politiche, funzionari pubblici e professionisti della salute pubblica devono essere incoraggiati e addestrati a individuare le opportunità che meglio si adattano ai loro contesti specifici, le priorità e le competenze, a interagire con altri settori e a sfruttare tali opportunità. Questo significa sviluppare strategie e piani d'azione e attuarli attraverso gli strumenti più idonei a coinvolgere gli altri per ottimizzare i risultati di salute pubblica.

3 Ollila, E. Health in All Policies: From rhetoric to action. Scand J Public Health 2011 39:11
(Ollila, E. La salute in tutte le politiche: dalla retorica all'azione. Scand J Public Health 2011 39:11)

***Figura 1**: Quattro elementi chiave interrelati che devono essere in atto per facilitare e garantire delle collaborazioni intersettoriali efficaci.*

III. Punti d'azione e sfide da superare

Il cammino nell'applicazione più sistematica della "Salute per tutte le politiche" (HfAP) affronta i seguenti punti d'azione e sfide che devono essere fronteggiati e superati al fine di generare sforzi più sistematici di lavoro collaborativo.

Linguaggio: Il linguaggio dell'impegno è molto importante per il successo. Mentre il termine "Salute in tutte le politiche" è comunemente usato per descrivere il processo che garantisce che le altre aree politiche prendano in considerazione i problemi legati alla salute, ciò può essere scoraggiante poiché implica un atteggiamento e un approccio "imperialisti", ove le considerazioni sulla salute prevalgono su altre. Invece di aspettarsi che altri settori capiscano la salute, il settore sanitario deve migliorare la sua capacità di comprendere la lingua, la cultura e le priorità di altri settori e di vedere dal loro punto di vista "cosa si sta facendo per loro". La salute "per" tutte le politiche in modo più appropriato riflette l'approccio che si dovrebbe avere per raggiungere l'obiettivo desiderato. In molti casi può anche essere meglio evitare del tutto il termine "salute" e riferirsi al benessere o alla qualità della vita.

Attribuzione e Responsabilità: Le prove di un intervento efficace non possono essere valutate nel breve e medio termine e non si possono ragionevolmente stabilire relazioni causali. Ciò significa che i professionisti della salute a volte devono essere flessibili nel loro ruolo e accettare che le vittorie vanno condivise. Il settore sanitario può forse dare credito primariamente a un altro settore. Quegli operatori del settore sanitario che cercano di raggiungere gli obiettivi HfAP (Salute per tutte le politiche) devono quindi identificare come si presenta il successo per loro.

La condivisione delle risorse: Collegata alle sfide dell'attribuzione e della responsabilità, vi è la sfida per ottenere e giustificare le spese del settore sanitario per promuovere gli obiettivi espliciti di altri settori. Mentre l'azione sui determinanti sociali della salute migliora implicitamente la salute e il benessere, queste correlazioni non sono facili da stabilire e i miglioramenti concernenti la salute sono complessi da quantificare. Di conseguenza, è difficile sapere se le risorse umane e finanziarie utilizzate dal settore sanitario, ad esempio per ridurre i livelli di criminalità o per contribuire al contenuto dei piani di sviluppo della comunità, abbiano un impatto reale sulla salute, e siano pertanto giustificate. Vi è quindi la necessità di avere prove maggiori e migliori su come i determinanti sociali incidano sulla salute. Ciò richiede degli approcci collaborativi per la raccolta e analisi dei dati per cercare di identificare i risultati sanitari che scaturiscono dalle azioni intraprese all'interno di altri settori politici.

Condizioni economiche: I risultati di Crossing Bridges indicano che la diminuzione delle risorse, sia finanziarie che umane, rischia di annullare i passi fatti nello sviluppo degli approcci intersettoriali. Ciò potrebbe portare a un trinceramento visto che i tagli di bilancio in realtà si traducono in una tendenza a una maggiore possessività da parte delle organizzazioni e degli individui sui loro bilanci e in una chiusura

della loro influenza professionale agli imperativi immediati all'interno dei loro ambiti. Tuttavia, la crisi economica attuale è considerata da alcuni come un'opportunità per l'HfAP (Salute per tutte le politiche), in quanto fornisce un impulso alla razionalizzazione e alla ristrutturazione nell'uso delle risorse (per un lavoro più efficiente e congiunto) e incoraggia una maggiore collaborazione intersettoriale.

Resistenza al cambiamento: Un'altra sfida per l'attuazione dell'HfAP è la resistenza tra gli attori della sanità pubblica ad allontanarsi dagli approcci tradizionali (incentrati sugli stili di vita) alla promozione della salute, poiché il cambiamento non è facile e molti attori hanno interessi sugli approcci e le strutture esistenti. Questo si è riflettuto ad esempio nel rapporto sullo studio di caso condotto su Trasporto e Urbanistica, che ha osservato come siano spesso gli stessi operatori sanitari più reticenti nel dialogo con altri settori e come essi rappresentino degli ostacoli a una HfAP efficace. L'educazione alla salute pubblica deve quindi integrare la formazione per affrontare questi problemi.

La tensione tra la necessità di approcci a lungo termine e risultati a breve termine: I risultati di Crossing Bridges hanno evidenziato che sviluppare delle proposte per soddisfare gli approcci HfAP richiede strategie a lungo termine per, ad esempio, costruire le conoscenze e le competenze della forza lavoro, per costruire e mantenere forti relazioni con gli attori in altri settori e per creare le strutture che sono necessarie per agevolare l'HfAP. Al tempo stesso, mantenere lo slancio negli sforzi per espandere gli approcci e convincere i politici, i responsabili delle politiche e i leader organizzatori della necessità di agire richiede anche delle prove a dimostrazione del successo a breve termine. Lo scambio di conoscenze e informazioni riguardanti le azioni efficaci sui determinanti sociali, che si sono dimostrati vantaggiosi per la salute e l'equità nella salute, è pertanto fondamentale.

Training sul Capacity Building (Sviluppo delle Competenze) per conseguire gli obiettivi HfAP: Il progetto Crossing Bridges ha sviluppato un training sul Capacity Building che fornisce il quadro per un corso introduttivo volto a sensibilizzare gruppi mirati di professionisti della salute pubblica e della promozione della salute verso gli approcci che si possono adottare per raggiungere il concetto di salute per tutte le politiche. Esso indirizza i formatori verso materiali teorici che possono utilizzare per sviluppare il corso, e fornisce esempi di esercizi pratici per coinvolgere i tirocinanti nell'"apprendimento esperienziale". Essere in grado di identificare le opportunità e le priorità in un ambiente specifico per l'impegno con altri settori e sviluppare le capacità di negoziare interessi sono, per esempio, competenze importanti necessarie per portare avanti gli obiettivi di HfAP. Se da un lato è importante fornire una panoramica teorica di HfAP, il concetto è difficile da trasmettere senza applicazione pratica. Coloro che hanno partecipato alla formazione hanno sottolineato l'importanza di basarsi su esercitazioni pratiche e interattive che hanno portato a "apprendere facendo". Inoltre, hanno evidenziato l'importanza e la necessità di esempi pratici di vita reale di HfAP. Crossing Bridges si è posta l'obiettivo di identificare esempi di questo tipo.

IV. Organizzazioni HfAP di supporto

Garantire che tutte le organizzazioni che lavorano per la salute pubblica, la promozione della salute e la prevenzione delle malattie siano di supporto a questo approccio è fondamentale per affrontare i suddetti punti d'azione e le sfide inerenti HfAP. Il lavoro di Crossing Bridges ha consolidato il fatto che, mentre i livelli di azione e consapevolezza sull'"azione intersettoriale per la salute" e 'HiAP' negli Stati membri dell'Unione Europea e nelle regioni che hanno partecipato al progetto sono diverse, vi è nella maggior parte dei casi un certo livello di comprensione di questi concetti. I governi e il settore sanitario in particolare, non stanno mostrando, tuttavia, una disponibilità ad agire su questa comprensione e a cambiare il loro approccio.

I risultati di un sondaggio tra i professionisti della sanità pubblica che partecipano ai corsi di formazione Crossing Bridges sul Capacity Building evidenziano il fatto che pur notando la comprensione dell'importanza di concetti come HiAP (Salute in Tutte le Politiche) da parte delle loro organizzazioni, molti non si sentono sostenuti nei loro sforzi per agire su questo. Di seguito è riportato un elenco di elementi chiave, emerso attraverso il dialogo tra un gruppo di esperti Crossing Bridges, riguardanti come dovrebbe essere una organizzazione "HfAP di supporto".

- Per cominciare, l'HfAP deve essere un valore indiscusso dell'organizzazione e riconosciuto come un approccio fondamentale per migliorare la salute pubblica (HfAP come priorità strategica e obiettivo).

- Un contesto di sostegno è importante non solo per l'efficienza e l'efficacia del personale addetto HfAP, ma anche dell'organizzazione nel suo complesso.

- Per garantire la sostenibilità, è fondamentale costruire strutture (finanziarie) e mettere in atto meccanismi che consentano una prospettiva di lungo termine. La sostenibilità è fondamentale perché HfAP sia efficace.

- Al fine di garantire che le priorità e gli approcci strategici di un'organizzazione non siano troppo influenzati dalle (variazioni nelle) priorità del governo e della (sostenibilità) politica, le basi di finanziamento dovrebbero essere varie.

- Una possibile motivazione perché gli istituti adottino l'HfAP è la necessità di diversificare la partnership per ampliare i finanziamenti (ad esempio, partnership per ottenere Fondi Strutturali). E 'importante che gli istituti siano in grado di lavorare efficacemente con piccoli budget, anche in tempi di prosperità una gestione economicamente vantaggiosa è cruciale.

- Le organizzazioni pro-HfAP dovrebbero impiegare persone con capacità e competenze in più settori, che possano impegnarsi in altri settori. Queste persone dovrebbero avere una buona conoscenza della "cultura" e delle priorità degli altri settori e dovrebbero avere forti capacità di negoziazione, comunicazione e gestione. Questo potrebbe significare coinvolgere persone che abbiano lavorato in precedenza per un settore diverso e quindi hanno la conoscenza e l'esperienza dell'ambiente di lavoro e delle priorità degli altri dipartimenti, e sono in grado di parlare la "lingua" dell'altro settore. Può anche implicare l'impiego di persone che lavorino part-time per il settore sanitario e part-time per un altro settore (assegnazioni congiunte/ frazionamento del posto di lavoro). Infine, il personale nelle organizzazioni pro-HfAP potrebbe entrare in contatto con gli sportelli o "hub" (centri) sanitari in altri dipartimenti, che riportano sistematicamente al settore sanitario, oppure potrebbe essere appoggiato per lavorare in altri settori.

- L'approccio HfAP è enormemente facilitato e reso operativo attraverso l'istituzione di un'unità HfAP specializzata e/o un'unità o "task force" di Valutazione di Impatto sulla Salute (HIA) con una chiara responsabilità a impegnarsi nella cooperazione intersettoriale. Le competenze e i compiti essenziali dell'unità e del suo personale dovrebbero essere definiti in precedenza e chiari fin dall'inizio.

- Le organizzazioni e lo staff pro-HfAP dovrebbero adottare un approccio mirato all'HfAP. Ciò significa che piuttosto che cercare di impegnarsi su e/o creare delle prove in tutti i settori, essi dovrebbero analizzare in quali settori impegnarsi, in base ai loro contesti specifici, alle loro capacità e a dove sia probabile ottenere il maggiore impatto potenziale sui risultati sanitari. Essi dovrebbero quindi sviluppare piani d'azione sulle basi di queste analisi, che colleghino le proprie priorità con quelle dei settori scelti, che applichino la lingua di altri settori e che identifichino scenari di vantaggio reciproco.

- Un approccio HfAP spesso comporta che gli interessi del settore sanitario e quelli di altri settori debbano essere negoziati. Questo significa che gli interessi della salute non necessariamente predominano in questi scambi. Le persone impegnate nell'HfAP possono quindi avere bisogno di essere protette se gli interessi della salute non sembrano prevalere o non sono evidenti come risultati del lavoro intersettoriale. Le persone possono essere sottoposte a molte pressioni quando diversi settori hanno priorità diverse e interessi conflittuali. Le organizzazioni e il loro personale dovrebbero tuttavia essere disposti ad affrontare tali condizioni, e ad assumersene i rischi. E' importante lavorare con incentivi e premi per mantenere alta la motivazione e per incoraggiare le persone a perseverare anche in circostanze difficili.

Crossing Bridges

Giugno 2012

Questa pubblicazione nasce dal progetto Crossing Bridges (23.12.2009), che è stato finanziato dalla Commissione Europea, nell'ambito del Programma per la Salute