

## Tema Policy

### L'essenziale in breve

Per *policy* si intende un programma politico che definisce gli obiettivi, i contenuti e i compiti di singoli settori politici. L'obiettivo dichiarato della promozione della salute e della prevenzione consiste, al più tardi da quando è stata adottata la Carta di Ottawa (OMS, 1986), nell'ancorare la salute, considerata un valore fondamentale, in tutti i settori politici (*Health in All Policies*) e nell'adoperarsi per costruire una politica pubblica favorevole alla salute (*Healthy Public Policy*). L'approccio della *policy* è alla base di un ambito di lavoro d'importanza centrale per la promozione della salute e la prevenzione, il cosiddetto «livello *policy*». Le misure realizzate a livello di *policy* mirano a creare le basi politiche per la creazione di ambienti favorevoli alla salute.

### Definizione e distinzione

Il termine *policy* indica la dimensione contenutistica della politica ed è da distinguere dal termine *polity*, che indica la dimensione strutturale-istituzionale, nonché dal termine *politics*, che indica la dimensione processuale (cfr. Alemann, 1995). L'obiettivo della *policy* è capire come e con quali strumenti si possono fronteggiare i problemi sociali e quali effetti si possono ottenere (Van der Linde et al., 2005, cit. in Schneider, 2015). La *policy* può essere quindi considerata un programma politico che definisce i conte-

nuti fondamentali per l'azione pubblica. Una *policy* contiene delle ipotesi sulle cause all'origine di un problema sociale e sulle possibili soluzioni nell'ambito della politica pubblica. In termini concreti, un programma politico contiene obiettivi più o meno espliciti nonché indicazioni riguardo agli strumenti (ad es. sovvenzioni, divieti, sanzioni) e alle risorse che si possono impiegare per raggiungere tali obiettivi. Un programma politico contiene anche disposizioni di natura organizzativa nonché indicazioni relative alla misurazione del raggiungimento degli obiettivi. (Sager et al., 2018)

Un programma politico è articolato in diverse fasi, che possono essere rappresentate con un modello ciclico: definizione dell'agenda, formulazione della *policy*, decisione, attuazione, valutazione, continuazione o conclusione (figura 1).

### Indice

L'essenziale in breve	1
Definizione e distinzione	1
La <i>policy</i> è un'area d'intervento centrale per la promozione della salute e la prevenzione	2
La <i>policy</i> nei programmi cantonali in Svizzera	3
Possibili approcci nell'ambito della promozione della salute e della prevenzione	3
Bibliografia	5

Il termine policy trova applicazione soprattutto nel settore pubblico, ma lo si può trovare anche in altri contesti: in ambito aziendale, ad esempio, le disposizioni aziendali legate ad aspetti sociali o ambientali si possono definire *company policies*, in italiano politiche aziendali.

Le *public health policies* possono intervenire in diversi modi. Possono, ad esempio:

- *imporre divieti generalizzati*, ad es. divieto di vendere bevande energetiche a bambine e bambini;
- *limitare la scelta*, ad es. divieto di installare distributori automatici di bevande e snack nelle scuole;
- *indirizzare la scelta per mezzo di incentivi negativi*, ad es. attraverso l'imposizione fiscale di determinati prodotti;
- *indirizzare la scelta per mezzo di incentivi positivi*, ad es. mettendo a disposizione infrastrutture che favoriscono l'attività fisica;
- *indirizzare la scelta attraverso un cambiamento*, ad es. offrendo acqua dal rubinetto invece di sciroppo durante i pasti;

- *facilitare la scelta*, ad es. predisponendo piste ciclabili sicure o mettendo a disposizione gratuitamente acqua dal rubinetto in mense e ristoranti;
- *sensibilizzare*, ad es. informando o trasmettendo conoscenze su un determinato tema;
- *monitorare* la situazione, senza intraprendere altre attività.

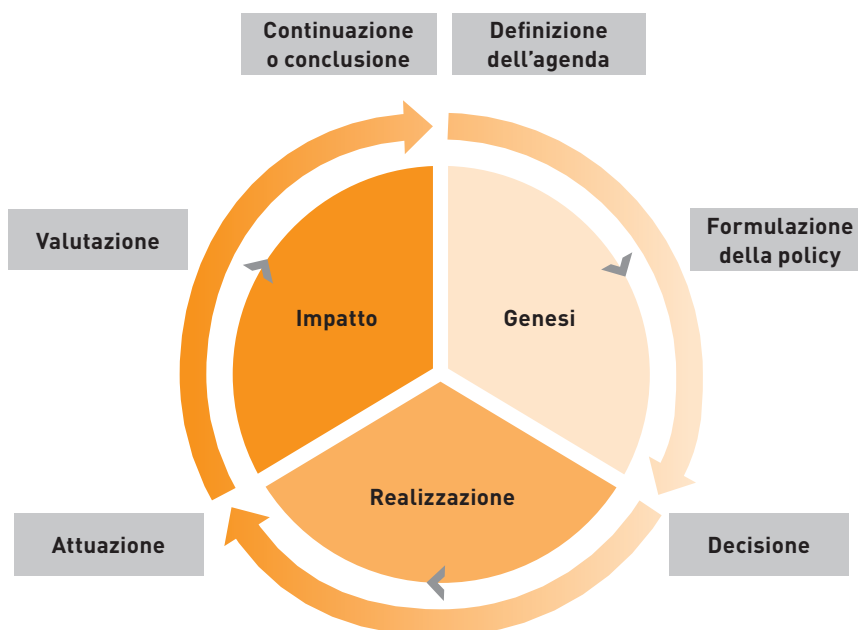
(Jebb et al., 2013, cit. in Schneiter, 2015)

### La policy è un'area d'intervento centrale per la promozione della salute e la prevenzione

Da quando è stata adottata la Carta di Ottawa (OMS, 1986), la costruzione di una politica pubblica favorevole alla salute è considerata una strategia chiave per promuovere la salute in modo attivo. A tal fine occorre una politica di promozione della salute coordinata a tutti i livelli e in tutti i settori politici (Health in All Policies) (OMS, 2013; Geene, 2020).

FIGURA 1

#### Il ciclo della policy



Fonte: Sager et al. (2018), basato sul modello di Cairney (2012)

Il concetto «Health in All Policies» parte dall'assunto che lo stato di salute delle persone è condizionato in gran parte da fattori estranei alla politica sanitaria, quali il livello di istruzione, valori e norme sociali, la sicurezza sociale, la situazione lavorativa o il reddito, l'ambiente, il traffico o la situazione abitativa. In Svizzera si stima (UFSP, 2013) che la salute è influenzata nella misura del 60% da fattori che esulano dalla politica sanitaria. Per questo è fondamentale che tutti i settori politici prendano in debita considerazione le questioni legate alla salute della popolazione.

Il concetto di «Healthy Public Policy» sottolinea l'importanza di un coordinamento tra i diversi settori politici al fine di creare una politica pubblica favorevole alla salute; una base importante in questo senso è una comprensione comune del concetto di salute (Gasser & Wenger, 2019).

Una politica pubblica favorevole alla salute è una premessa indispensabile per la creazione di ambienti di vita favorevoli alla salute e sostenibili nel tempo. Per costruire una politica pubblica favorevole alla salute sono necessari i seguenti elementi (Trojan & Süss, 2015):

- riconoscimento del modello della promozione della salute definito nella Carta di Ottawa, con le diverse aree d'azione e le tre strategie, ovvero «advocate», «enable», «mediate»;
- riconoscimento dell'ampia definizione del concetto di salute dell'OMS nonché dei determinanti della salute;
- attività integrate di monitoraggio sanitario e sociale per dotare la politica pubblica di una base decisionale razionale;
- svolgimento sistematico di valutazioni di impatto sulla salute (health impact assessment);
- creazione di strutture che favoriscono la collaborazione intersettoriale;
- consolidamento di una politica pubblica favorevole alla salute a tutti i livelli politici.

### La policy nei programmi cantonali in Svizzera

In Svizzera la policy è un livello centrale nell'ambito dei programmi cantonali di promozione della salute e prevenzione (Promozione Salute Svizzera, 2019; Balthasar & Lussi, 2018). Tuttavia, secondo i criteri summenzionati, siamo ancora molto lontani dall'obiettivo di una politica pubblica favorevole alla salute.

Nel contesto dei programmi d'azione cantonali (PAC) di Promozione Salute Svizzera, per misure di policy si intendono le attività atte ad ancorare, in una prospettiva a lungo termine, i contenuti dei programmi d'azione in *disposizioni vincolanti* (ad es. leggi cantonali, ordinanze o regolamenti), in *basi strategiche* (ad es. strategie cantonali, linee direttive, obiettivi di legislatura, budget) oppure in *strutture e processi cantonali* (ad es. attraverso la partecipazione a organismi o commissioni cantonali, la collaborazione tra dipartimenti e uffici, convenzioni sulle prestazioni). Le misure di policy preparano il terreno per le decisioni politiche (a livello di governo cantonale, parlamento cantonale o di direzione dei dipartimenti), si propongono di determinare cambiamenti strutturali durevoli e di ampia portata (possibilmente nell'intero cantone) e idealmente fanno riferimento a diversi settori politici (cfr. Ackermann et al., 2019).

### Possibili approcci nell'ambito della promozione della salute e della prevenzione

In generale, nei diversi ambiti politici vi è un elevato potenziale in termini di disposizioni normative, basi strategiche nonché strutture e processi cantonali. Lo dimostrano, ad esempio, le informazioni e le raccomandazioni relative alle misure di policy pubblicate nella lista di orientamento per i programmi d'azione cantonali (Ackermann et al., 2019), nel catalogo delle misure di policy (Oetterli et al., 2008), nelle analisi delle politiche cantonali, proposte ai cantoni interessati nel biennio 2020/2021, e nel relativo rapporto di sintesi delle politiche relative ai PAC (Thoenen & Wiesli, 2022) oppure nell'argomentario «Promozione della salute e prevenzione delle malattie» a cura di Promozione Salute Svizzera (Saam, 2021). Nella pratica, tuttavia, il lavoro politico può rivelarsi estremamente difficile e impegnativo, per molteplici ragioni (Schneiter, 2015):

- considerata la *complessità* di fondo delle questioni di natura sanitaria, è difficile individuare le cause principali di una problematica complessa, trovare soluzioni semplici e accordarsi su strategie concertate tra i diversi ambiti politici;
- la *prospettiva a lungo termine*, necessaria per produrre cambiamenti sociali che abbiano un impatto sulla salute, non combacia con gli orizzonti temporali della politica, che sono generalmente a breve o medio termine;

- la promozione della salute e la prevenzione hanno un'*influenza limitata* sui processi in altri ambiti politici. L'approccio proattivo è raramente realistico in ambito politico; spesso per fare policy bisogna saper cogliere un'opportunità speciale, le cosiddette «*windows of opportunities*», come la revisione di una base giuridica o di un programma scolastico (Fässler et al., 2015);
- la *riproducibilità delle misure di policy* in un altro contesto (ad es. in un altro cantone) è fortemente limitata a causa delle diverse condizioni quadro politiche e strutturali;
- la presenza di *fattori d'influenza di portata globale* rende difficile la risoluzione isolata di un problema nel contesto nazionale;
- spesso è difficile avviare *collaborazioni inter-settoriali* perché la salute non è al centro delle preoccupazioni di altri settori politici;
- anche *all'interno del sistema sanitario* stesso vi sono spesso altri argomenti (ad es. questioni relative ai costi o alla qualità) che prevalgono sulle questioni relative alla promozione della salute e alla prevenzione;
- inoltre spesso mancano dati e evidenze, che sono elementi necessari ai fini di un processo decisionale politico ponderato.
- *creazione di sinergie*: creare coalizioni e alleanze, per unire le forze ed ottenere una maggiore influenza politica; avviare un confronto, un coordinamento e una collaborazione intersettoriale; aderire a gruppi di lavoro in diversi settori politici;
- *advocacy*: attività volte a promuovere le pari opportunità di salute e a difendere gli interessi dei gruppi di popolazione svantaggiati nel campo della salute (Lehmann et al., 2020);
- *valutazione di impatto sulla salute*: promuovere le valutazioni di impatto sulla salute (Linden & Töppich, 2021; Mekel, 2020; Favre Kruit & Kessler, 2015);
- *capacity building*: ancorare questioni rilevanti per la salute nei piani di studio degli istituti pubblici di formazione e formazione continua, rivolti ad es. a moltiplicatrici e moltiplicatori rilevanti per la salute;
- *sostegno*: sostegno professionale concreto, concettuale o finanziario di iniziative in corso, promosse, ad esempio, da moltiplicatrici o moltiplicatori importanti; sostegno all'applicazione di nuove leggi, ad es. tramite test d'acquisto. (Fässler et al., 2015; Schneiter, 2015; Balthasar & Lussi, 2018; Oetterli et al., 2008; Ackermann et al., 2019)

La promozione della salute e la prevenzione dispongono di possibilità limitate di influenzare i processi politici *top down* (Schneiter, 2015) in altri settori politici. Gli approcci *bottom up* celano un maggiore potenziale e offrono tutto sommato un ampio spettro di possibilità di intervento e influenza:

- *comprovare la necessità*: documentare l'evidenza in merito a questioni sanitarie di attualità politica; svolgimento di analisi delle politiche pubbliche; monitoraggio sanitario e pubblicazione di rapporti;
- *sensibilizzazione e lobbying*: colloqui bilaterali con decisori politici; attività di sensibilizzazione destinate alle/ai parlamentari; campagne di sensibilizzazione rivolte alla popolazione su temi di attualità politica; illustrare i possibili approcci;
- *sviluppo di basi strategiche*: sviluppo di basi e argomentari per il lavoro politico; avviare e partecipare allo sviluppo di basi strategiche, come le linee guida per la promozione della salute in età avanzata o la salute psichica; definire standard e raccomandazioni per promuovere un'adeguata considerazione delle questioni sanitarie in diversi settori politici; sviluppo di piani d'attuazione;

Per la promozione della salute e la prevenzione è sicuramente opportuno instaurare delle collaborazioni con attrici e attori impegnati nell'ambito dello sviluppo sostenibile. Vi sono importanti sovrapposizioni in termini di contenuti tra i due settori ed entrambi condividono la visione di una politica pubblica favorevole alla salute. La promozione della salute e la prevenzione possono sicuramente attingere alla pluriennale e positiva esperienza dello sviluppo sostenibile in termini di collaborazioni intersettoriali e sfruttare le relative sinergie (Grossmann, 2020, nell'intervista con Ilona Kickbusch).

## Bibliografia

- Ackermann, G. et al. (2019). *Orientierungsliste KAP 2019. Interventionen und Massnahmen für die kantonalen Aktionsprogramme (KAP) in den Bereichen Ernährung und Bewegung sowie psychische Gesundheit für Kinder und Jugendliche sowie ältere Menschen*. Gesundheitsförderung Schweiz. [disponibile in tedesco e francese]
- Alemann, U. (1995). *Grundlagen der Politikwissenschaft*. Leske und Budrich.
- Balthasar, A. & Lussi, I. (2018). *Erfolgsfaktoren für kantonale Programme im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention*. Bericht zuhanden der Arbeitsgruppe «Massnahmenbereich 1» der NCD-Strategie. Interface Politikstudien Forschung Beratung. [disponibile in tedesco e francese]
- Fässler, S., Laubereau, B., Beeler, N. & Balthasar, A. (2015). *Wirkung der kantonalen Aktionsprogramme Gesundes Körpergewicht. Synthese der Selbstevaluationen*. Arbeitspapier 32. Gesundheitsförderung Schweiz. [disponibile in tedesco e francese]
- Favre Kruit, C. & Kessler, C. (2015). *Gesundheitsfolgenabschätzung. Eine Standortbestimmung auf kantonaler Ebene der Schweiz*. Arbeitspapier 33. Gesundheitsförderung Schweiz. [disponibile in tedesco e francese]
- Gasser, K. & Wenger, J. (2019). Ein gemeinsames Verständnis von Gesundheit entwickeln. *Spectra 123*, Februar 2019. [disponibile in tedesco e francese]
- Geene, R. (2020). Health in All Policies – Ansätze, Beispiele und Perspektiven. *Public Health Forum 2020*, 28(3): 159–162.
- Grossmann, B. (2020). Interview mit Ilona Kickbusch: Prävention und Gesundheitsförderung – Schwerpunkt Health in All Policies. In BZgA (Hrsg.), Plattform Gesundheitliche Chancengleichheit. <https://www.gesundheitliche-chancengleichheit.de/service/meldungen/interview-mit-ilona-kickbusch-praevention-und-gesundheitsfoerderung-schwerpunkt-health-in-all-policies>
- Jebb, S. A. et al. (2013). High Income Country Efforts. The evolution of policy and actions to tackle obesity in England. In John Wiley & Sons Ltd on behalf of the International Association for the Study of Obesity (Hrsg.), *Obesity Reviews, Volume 14*, Issue Supplement S2 (S. 4259).
- Lehmann, F., Chwaluk, C. & Trojan, A. (2020). *Anwaltschaft – Vertretung und Durchsetzung gesundheitlicher Interessen*. Leitbegriffe der Gesundheitsförderung. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung BZgA. <https://leitbegriffe.bzga.de/alphabetisches-verzeichnis/anwaltschaft-vertretung-und-durchsetzung-gesundheitlicher-interessen>
- Linden, S. & Töppich, J. (2021). *Health Impact Assessment (HIA) / Gesundheitsfolgenabschätzung (GFA)*. Leitbegriffe der Gesundheitsförderung. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung BZgA. <https://leitbegriffe.bzga.de/alphabetisches-verzeichnis/health-impact-assessment-hia-gesundheitsfolgenabschaetzung-gfa>
- Mekel, O. (2020). Gesundheitsfolgenabschätzung. In K. Böhm, S. Bräunling, R. Geene & H. Köckler, *Gesundheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe* (S. 377–386). Springer.
- Oetterli, M., Fässler, S. & Furrer, C. (2008). *Umsetzung kantonalen Policymassnahmen im Bereich «Gesundes Körpergewicht»*. *Checkliste und Massnahmenkatalog*. Gesundheitsförderung Schweiz.
- OMS (2013). *The Helsinki Statement on Health in All Policies*. Ottava conferenza internazionale sulla promozione della salute, Helsinki, Finlandia, 10-14 giugno 2013.
- OMS (1986). *Ottawa Charter for Health Promotion*. Ottawa, Canada: Prima conferenza internazionale sulla promozione della salute. 17-21 novembre 1986.
- Promozione Salute Svizzera (2019). *Condizioni quadro per un programma d'azione cantonale dal 2021*. Promozione Salute Svizzera.
- Saam, M. (2021). *Promozione della salute e prevenzione delle malattie*. *Argomentario*. Foglio di lavoro 53. Promozione Salute Svizzera.

- Sager, F., Ingold, K. & Balthasar, A. (2018). *Policy-Analyse in der Schweiz* (2. Aufl.). NZZ libro.
- Schneiter, Q. (2015). *Policy und Verankerung – Das Beispiel der Kantonalen Aktionsprogramme Gesundes Körpergewicht*. Gesundheitsförderung Schweiz. [disponibile in tedesco e francese]
- Thoenen, O. & Wiesli, R. (2022). *Kantonale Policy-Analysen in den KAP-Themenbereichen. Synthese*. polsan. [disponibile in tedesco e francese]
- Trojan, A. & Süss, W. (2015). *Gesundheitsfördernde Gesamtpolitik / Healthy Public Policy*. Leitbegriffe der Gesundheitsförderung. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung BZgA. <https://leitbegriffe.bzga.de/alphabetisches-verzeichnis/gesundheitsfoerdernde-gesamtpolitik-healthy-public-policy>
- UFSP (2013). *Politica sanitaria: le priorità del Consiglio federale. Sanità2020*. Ufficio federale della sanità pubblica.
- Van der Linde, F. et al. (2005). *Gesundheitsförderung und Prävention stärken. Grundlagen für die Erarbeitung einer Strategie in der Schweiz*. Gesundheitsförderung Schweiz.

## Impressum

### Editrice

Promozione Salute Svizzera

### Autore

Dott. Günter Ackermann, Qualität und Evaluation

### Gruppo d'accompagnamento

#### Promozione Salute Svizzera

- Karin Clemann
- Nolvenn Gambin
- Sven Goebel
- Lisa Guggenbühl
- Chloé Saas
- Raphaël Trémeaud
- Dominik Weber

### Materiale fotografico foto di copertina

© iStock

### Informazioni

Promozione Salute Svizzera

Wankdorfallée 5, CH-3014 Berna

Tel. +41 31 350 04 04

[office.bern@promotionsante.ch](mailto:office.bern@promotionsante.ch)

[www.promozionesalute.ch/pubblicazioni](http://www.promozionesalute.ch/pubblicazioni)

© Promozione Salute Svizzera, marzo 2024