

Valutazione della strategia a lungo termine 2007–
2018 di Promozione Salute Svizzera

Management Summary all' attenzione di Promozione Salute Svizzera

Lucerna, 28 febbraio 2018

Prof. Dr. Andreas Balthasar (Capo progetto)
balthasar@interface-politikstudien.ch

Dr. Sibylle Studer
studer@interface-politikstudien.ch

MANAGEMENT SUMMARY

Il presente Management Summary riassume le principali conclusioni della valutazione della strategia a lungo termine 2007–2018 di Promozione Salute Svizzera. Nei capitoli che seguono, le conclusioni del Management Summary sono corredate e completate da dettagli e contesto. Il Management Summary contiene inoltre una serie di raccomandazioni formulate in base al rapporto e a un workshop sulla qualità con esperti esterni.

Premessa

Promozione Salute Svizzera (PSCH) è una fondazione di diritto privato sostenuta da cantoni e assicuratori. Su incarico della Confederazione, PSCH avvia, coordina e valuta misure volte alla promozione della salute. Scopo della fondazione è migliorare la salute della popolazione svizzera. Nel 2006 PSCH ha approvato una strategia a lungo termine che ha influenzato, e influenza tuttora, le attività di PSCH dal 2007 al 2018. All'inizio del 2019 essa sarà sostituita da una nuova strategia. Parallelamente alla definizione di una nuova strategia è stata valutata la strategia applicata finora. Il presente rapporto illustra i risultati di questa valutazione.

Obiettivo della valutazione

Ai fini del resoconto, la valutazione intende da una parte documentare la definizione e lo sviluppo della strategia oltre che valutare il raggiungimento degli obiettivi fissati, mentre dall'altra si prefigge di illustrare i punti forti e quelli deboli della strategia e la relativa attuazione. In questo modo la valutazione dovrebbe fornire gli input necessari all'elaborazione della nuova strategia. La valutazione ha quindi chiaramente riguardato la strategia di PSCH e non l'attuazione e gli effetti di tutte le attività della fondazione.

Periodo di valutazione

La valutazione si è incentrata sul periodo della strategia per il quale sono documentati gli obiettivi raggiunti da PSCH (2007–2016). Sono riportate, descritte e riconosciute alcune attività pianificate dal 2016. Gli sviluppi intervenuti nel periodo 2016–2018 non confluiscono invece nella valutazione del raggiungimento degli obiettivi.

Procedura

La valutazione si basa su un'analisi di documenti, su interviste qualitative con i rappresentanti di PSCH e sui risultati di un workshop sulla qualità con esperti esterni di diversi settori specialistici nel quale sono stati valutati l'attuazione e il raggiungimento degli obiettivi della strategia. I documenti sono stati messi a disposizione da PSCH e non sono stati effettuati altri rilevamenti. Non è stata ad esempio eseguita alcuna analisi della letteratura in relazione agli sviluppi nazionali e internazionali nel settore Public Health e si è rinunciato a condurre un sondaggio tra i partner e i gruppi d'interesse nell'ambito della promozione della salute. È evidente che il metodo scelto limita la significatività dei risultati.

DOCUMENTAZIONE DELL'ORIENTAMENTO STRATEGICO E ATTIVITÀ PRATICA

Tre sono i punti chiave della strategia a lungo termine di PSCH: *peso corporeo sano*¹, *salute psichica – stress* e *rafforzamento della promozione della salute e della prevenzione*, di seguito denominato brevemente «*promozione della salute e prevenzione*». Per queste tre tematiche sono stati attuati dei programmi durante due fasi di quattro anni ciascuna, seguite da una fase di ottimizzazione tra gli anni 2016–2018.

La tematica «*peso corporeo sano*» si concentra sui bambini e i giovani nei settings² scuola e asili/strutture di accoglienza per l'infanzia. La principale misura per il raggiungimento degli obiettivi formulati per questa tematica sono i programmi d'azione cantonali (PAC). Nei PAC i cantoni si impegnano a favore di un'alimentazione sana e del movimento a quattro livelli: attuano progetti, adeguano policies, stabiliscono contatti con altri attori attivi nell'ambito della promozione della salute e della prevenzione e svolgono attività di pubbliche relazioni. PSCH sostiene i cantoni con conoscenze di base, con il finanziamento di progetti, con buoni esempi e materiale di comunicazione nonché in ambito di networking e coordinamento.

La tematica «*salute psichica – stress*» ha come scopo che un maggior numero di persone dispongano di una migliore capacità di organizzare e controllare la loro vita. Questa tematica si concentra sulla popolazione attiva professionalmente nel setting aziende. La principale misura per il raggiungimento degli obiettivi formulati per questa tematica è rappresentata dallo sviluppo, dall'attuazione e dalla diffusione degli strumenti messi a punto da PSCH per la gestione della salute in azienda (GSA): in particolare l'S-Tool, uno strumento d'indagine online che aiuta le aziende a individuare i fattori di stress, e il label Friendly Work Space, il primo label svizzero per la GSA. PSCH offre questi strumenti alle imprese e le sostiene fornendo loro conoscenze di base, consulenze e valutazioni.

La tematica «*promozione della salute e prevenzione*» si è concentrata in una prima fase sulla popolazione e in una seconda fase sugli organi decisionali politici nel setting politica. Al raggiungimento dei relativi obiettivi hanno contribuito la creazione e la gestione di una rete di rappresentanti di importanti gruppi d'interesse così come altre misure di comunicazione. Il Fondo Progetti Innovativi dovrebbe inoltre promuovere ambiti al di fuori delle altre due tematiche, individuare le tendenze attuali e garantire l'accesso ai gruppi vulnerabili. PSCH ha altresì sviluppato il sistema di garanzia della qualità quint-essenz, che propone numerosi strumenti utili per la gestione di progetti nell'ambito della promozione della salute e della prevenzione.

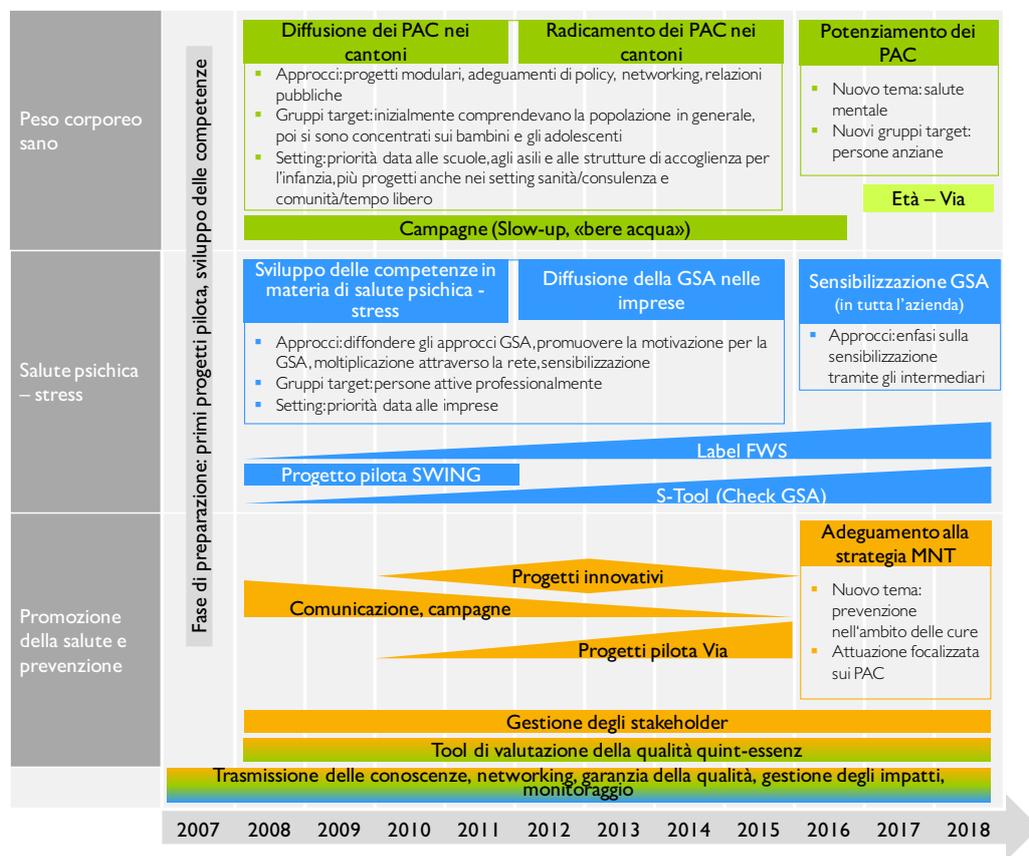
A sostegno delle misure in tutte e tre le tematiche, PSCH garantisce la trasmissione delle conoscenze (fra l'altro tramite documenti di base, monitoraggio), la creazione di una rete (fra l'altro tramite convegni) e una gestione professionale degli impatti (fra l'altro

¹ Questa tematica è menzionata a partire dal rapporto di gestione 2015 *Alimentazione e movimento*.

² «Per setting si intende un sistema sociale circoscritto a livello locale in cui vengono effettuati interventi e attuate misure nell'ambito della promozione della salute e della prevenzione. Sono luoghi o contesti sociali in cui le persone vivono e lavorano, ad esempio scuole, aziende, città, quartieri, famiglie, luoghi d'incontro nel tempo libero, centri commerciali, comuni.» Cfr. *Promozione Salute Svizzera (2006): strategia a lungo termine di Promozione Salute Svizzera*, p. 18.

tramite valutazioni). Inoltre, tutte le attività di PSCH si fondano su principi quali sostenibilità, collaborazione, dialogo e pari opportunità.

Strategia 2007–2018 in sintesi



Fonte: rappresentazione Interface basata su documenti interni e rapporti di gestione di GFCH. Legenda: la figura mostra la situazione a fine 2016. Sono indicate – anche se non rappresentate in modo esplicito – le nuove misure previste per gli anni 2017–2018. FWS = Friendly Work Space, GSA = gestione della salute in azienda, Strategia MNT = Strategia nazionale di prevenzione delle malattie non trasmissibili, PAC = programmi d'azione cantonali.

Nel periodo compreso tra il 2007 e il 2016, le *spese* annue della fondazione sono ammontate in media a circa 19,4 milioni di franchi, di cui circa 5,1 milioni di franchi sono stati spesi per la tematica «peso corporeo sano», 3,0 milioni di franchi per la tematica «salute psichica» e 2,5 milioni di franchi per la tematica «promozione della salute e prevenzione». Altre spese riguardano comunicazione e campagne, gestione degli impatti e delle conoscenze, supporto specialistico, costi per il personale e ulteriori costi di amministrazione.

La seguente rappresentazione riassume le tre tematiche e le rispettive logiche d'intervento.

Panoramica delle logiche d'intervento relative alle tematiche

Tematica principale	Logica d'intervento
Peso corporeo sano	<ul style="list-style-type: none"> - Impegno dei cantoni nei confronti dei programmi d'azione cantonali (PAC): attuazione di progetti, elaborazione di policies (ad es. adeguamento di leggi, ordinanze, regolamenti), pubbliche relazioni, networking - Finanziamento di progetti che rientrano o esulano dai PAC (promozione di progetti) - Sostegno sotto forma di consulenza, raccomandazione di misure collaudate, organizzazione di eventi di networking, coordinamento tra i cantoni
Salute psichica – stress	<ul style="list-style-type: none"> - Sviluppo di un label per l'impegno autonomo da parte delle imprese - Vendita di strumenti (label Friendly Work Space, S-Tool) alle imprese - Trasmissione delle conoscenze su altre offerte per la gestione o la promozione della salute in azienda - Nessun finanziamento di progetti ad eccezione dello sviluppo di strumenti per la gestione della salute in azienda (GSA) - Corsi di formazione sulla GSA, assistenza alle imprese certificate Friendly Work Space nello sviluppo di concetti e nella valutazione
Promozione della salute e prevenzione	<ul style="list-style-type: none"> - Gestione degli stakeholder (ovvero cura sistematica dei contatti con gli attori e i gruppi d'interesse rilevanti) - Pubbliche relazioni, convegni - Progetti pilota per l'ulteriore sviluppo di PSCH (Via) - Garanzia della qualità dei progetti di promozione della salute (quint-essenzenz) - Finanziamento di progetti nell'ambito del Fondo Progetti Innovativi

Fonte: rappresentazione Interface.

Ulteriore elaborazione della strategia

Nel 2016, in collaborazione con gli stakeholder, PSCH ha iniziato a elaborare una nuova strategia che sarà applicabile a partire dal 2019. L'ulteriore elaborazione della strategia prevede tra l'altro un'armonizzazione delle attività di PSCH con la Strategia nazionale di prevenzione delle malattie non trasmissibili (strategia MNT) approvata dal Consiglio federale nel 2016.³ I PAC vengono completati con il tema della salute psichica e il gruppo target delle persone in età avanzata. Le attività relative alla GSA si concentrano sulla collaborazione con gli intermediari (ad es. associazioni) e sulla sensibilizzazione. Il Fondo Progetti Innovativi è stato sostituito da un programma di promozione di progetti che ha lo scopo di consolidare i progetti nell'ambito delle tematiche del peso corporeo sano e della salute psichica, rivolto ai gruppi target bambini e giovani e persone in età avanzata. Inoltre, PSCH assumerà compiti di promozione della salute nell'ambito delle cure (ad. studi medici, ospedali, case di cura, Spitex).

³ Ufficio federale della sanità pubblica/Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (2016): Strategia nazionale sulla prevenzione delle malattie non trasmissibili (strategia MNT) 2017–2024.

LA STRATEGIA A LUNGO TERMINE DI PSCH SI È DIMOSTRATA EFFICACE?

Tematiche

La scelta delle tematiche «peso corporeo sano» e «salute psichica – stress», effettuata in funzione delle conoscenze specialistiche disponibili, riflette i problemi e le esigenze riscontrati tra popolazione svizzera. Alle due tematiche «peso corporeo sano» e «salute psichica – stress» si è aggiunta la tematica «promozione della salute e prevenzione». Quest'ultima rappresenta un tema sovraordinato rispetto alle altre due tematiche a livello di contenuti. In questo modo si garantisce il collegamento delle tematiche e l'elaborazione di temi sovraordinati, ma si complica l'attribuzione delle responsabilità per determinati obiettivi.

Gruppi target

Nel corso del tempo le tematiche «peso corporeo sano» e «salute psichica – stress» si sono concentrate rispettivamente sui gruppi target «bambini e giovani» e «lavoratori». Nel corso dell'attuazione della strategia l'attenzione si è estesa a un altro gruppo target, ossia alle persone in età avanzata. Tutti i gruppi di età sono da allora coperti. Le attività a favore delle persone in età lavorativa si limitano però alle persone attive professionalmente. Per quanto riguarda la tematica «promozione della salute e prevenzione» vi è stato un riorientamento dal gruppo target della popolazione verso il gruppo target dei parlamentari. Ciò rispecchia l'obiettivo strategico del radicamento, del networking e del consolidamento della tematica «promozione della salute e prevenzione». In sintesi, si può constatare che nel corso del tempo i gruppi target sono stati ampiamente e adeguatamente specificati e adeguati.

Settings

La scelta dei settings è plausibile: con le scuole (e anche gli asili e le strutture di accoglienza per l'infanzia), per un sano peso corporeo di bambini e giovani, e le imprese, per la salute psichica – stress dei lavoratori, sono stati scelti settings in cui l'intera popolazione dei gruppi target trascorre molto tempo. La concentrazione sulle imprese quale setting implica tuttavia che determinati aspetti della salute psichica (ad es. depressione) non possono essere affrontati in maniera esaustiva. Inoltre, a causa di questa focalizzazione i cantoni non svolgono un ruolo centrale nell'attuazione di questa tematica, benché il documento del 2006 sulla strategia di PSCH preveda una competenza cantonale come criterio di scelta. In base ai dati momentaneamente disponibili, non è (ancora) evidente in che misura saranno aggiunti nuovi settings con l'ulteriore potenziamento dei PAC dal 2016 (estensione alle persone in età avanzata e salute psichica); si può presumere un futuro coinvolgimento dei cantoni in qualità di intermediari per la tematica «salute psichica». Per la tematica «promozione della salute e prevenzione» è stata scelta la politica come setting prioritario. Nella documentazione dell'attività pratica (di networking) l'attenzione è stata finora rivolta all'elaborazione sistematica dei contatti individuali con i gruppi d'interesse. Al momento della valutazione, l'approccio incentrato sui settings ai fini di un'elaborazione di gruppi formali della politica sembra poter essere ulteriormente sviluppato; il concetto di politica del 2017 prevede però un'attuazione sistematica dell'approccio basato sui settings e si possono osservare i primi accenni di una maggiore collaborazione con i gruppi d'interesse (ad es. nell'ambito della strategia MNT).

Risorse e logiche d'intervento

Le risorse non sono assegnate equamente alle tematiche, ma coerentemente con i diversi approcci scelti: nella tematica «peso corporeo sano» PSCH incentiva finanziariamente programmi e progetti e implementa policies al fine di influenzare le condizioni quadro giuridiche. Nella tematica «salute psichica – stress» PSCH ha sviluppato strumenti propri che mette a disposizione delle aziende senza sostenere finanziariamente la loro attuazione. L'obiettivo è l'autofinanziamento delle imprese e l'impegno autonomo e volontario. Queste diverse logiche d'intervento comportano anche diversi obiettivi: per quanto riguarda il «peso corporeo sano» l'impatto veniva misurato basandosi soprattutto sul Body Mass Index (BMI) e quindi a livello di impact. Per quanto concerne la GSA il focus era rivolto piuttosto a valori concreti, ossia al numero delle imprese e dei rispettivi collaboratori che hanno collaborato.

Valutazione riepilogativa della strategia complessiva

In linea di massima, la strategia di PSCH si è dimostrata efficace. La fondazione si concentra sulle tematiche «peso corporeo sano» e «salute psichica – stress», che rispecchiano le conoscenze specialistiche disponibili e che riflettono i problemi e le esigenze riscontrati nella popolazione svizzera. Sono stati inoltre definiti gruppi target e settings e sono state intraprese misure di perfezionamento, occasione in cui PSCH ha potuto dare prova della propria capacità di apprendimento.

Non ha invece completamente convinto la scelta del tema GSA per concretizzare la tematica «salute psichica – stress». Da una parte, è chiaro che la tematica doveva essere trattata in modo più rigoroso ai fini dell'attuazione; dall'altra, sorprende che il tema non sia stato scelto collaborando maggiormente con i cantoni e con le istituzioni già attive in quest'ambito. Inoltre, gli esperti esterni che hanno partecipato al workshop sulla qualità hanno criticato il fatto che a seguito della focalizzazione sui lavoratori non si sia tenuto conto di importanti gruppi di persone affette da carichi psichici (ad es. disoccupati, giovani e persone anziane). L'ulteriore potenziamento dei PAC dal 2016 (estensione alle persone in età avanzata e salute psichica) offre la possibilità di affrontare e risolvere questi punti critici.

COSA È STATO RAGGIUNTO NELLA TEMATICA «PESO CORPOREO SANO»?

Nella tematica «peso corporeo sano» si è perseguito l'obiettivo strategico di aumentare la percentuale di popolazione con un peso corporeo sano. Per il gruppo target prioritario dei bambini e dei giovani questo obiettivo è stato raggiunto: la percentuale di bambini e giovani dai 5 ai 15 anni in sovrappeso è scesa dal 19,5 percento dell'anno scolastico 2006/2007 al 17,3 percento dell'anno scolastico 2014/2015. Si stima che i progetti PAC raggiungano almeno il 20 percento di tutti i bambini e giovani in età scolare. Se si considera la portata dei progetti promossi, PSCH ha raggiunto fino al 67 percento di tutti i bambini e giovani in età scolare. Vi è così la possibilità di contribuire a un peso corporeo sano. Rimane ancora da sapere in che misura PSCH ha contribuito all'evoluzione del BMI e che ruolo hanno avuto altri fattori, come ad esempio la variazione del livello di istruzione della popolazione immigrata.

Particolarmente efficace è stata la collaborazione con i cantoni quali partner di attuazione: in breve tempo i PAC hanno raggiunto un ampio raggio di diffusione nei cantoni, i quali contribuiscono anche a finanziare in maniera sostanziale i PAC. Nell'ambito dei PAC vengono attuati, in diversi settings, svariati progetti basati sull'evidenza⁴. In questo modo sono stati coperti importanti ambiti d'intervento e gruppi di moltiplicatori. Il fatto che nella seconda fase 22 cantoni svizzeri su 26 portino avanti i PAC nella stessa misura dimostra come questi programmi siano saldamente e da tempo radicati nei cantoni in veste di intermediari. Inoltre, i PAC hanno decisamente contribuito al networking tra i cantoni e all'interno degli stessi nell'ambito della promozione della salute e della prevenzione. I PAC hanno il potenziale di diffondere e radicare saldamente le misure di attuazione nelle strutture esistenti o nuove.

Valutazione riepilogativa della strategia nella tematica «peso corporeo sano»
L'attuazione della strategia in materia di «peso corporeo sano» convince in virtù dell'ampia portata e del radicamento nei cantoni in quanto moltiplicatori nonché dei svariati progetti basati sull'evidenza. La strategia nella tematica «peso corporeo sano» ha raggiunto l'obiettivo di abbassare la percentuale di bambini e giovani in sovrappeso. Non è però possibile quantificare il contributo fornito da PSCH. Il radicamento a lungo termine dei progetti nelle strutture ordinarie e il raggiungimento di gruppi vulnerabili, in particolare quelli con uno status socioeconomico basso, restano ancora sfide da affrontare.

COSA È STATO RAGGIUNTO NELLA TEMATICA «SALUTE PSICHICA – STRESS»?

La tematica «salute psichica – stress» persegue il seguente obiettivo strategico sovraordinato: «Che un maggior numero di persone dispongano di una migliore capacità di organizzare e controllare la loro vita [domanda sulla padronanza] per migliorare la salute psichica e ridurre le malattie dovute allo stress.»⁵ PSCH cerca di raggiungere questo obiettivo strategico sovraordinato promuovendo la gestione della salute in azienda (GSA). PSCH specifica l'obiettivo della tematica che è quello di ridurre lo stress di individui e organizzazione in azienda, deleterio per la salute. A tal fine, PSCH ha sviluppato (e perfezionato) strumenti, quali l'S-Tool per la valutazione dello stress e il label Friendly Work Space, in stretta collaborazione con partner dell'ambito economico e scientifico.

A livello individuale, gli effetti della GSA sui collaboratori nei progetti pilota sono stati per lo più positivi. A livello di organizzazione, si constata che tutte le imprese certificate Friendly Work Space hanno integrato la GSA nella loro struttura. Per determinate aziende l'impatto è stato notevole rispetto alla portata dei progetti: il label Friendly Work Space è stato finora conferito a 68 imprese, prevalentemente di grandi dimensioni. Le 385 aziende che per mezzo dell'S-Tool rilevano fattori di stress al loro interno evidenziano delle future potenzialità a livello di impatto. Per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi relativi alla GSA occorre inoltre notare che, stando ai responsabili della GSA, PSCH ha svolto molte attività di sviluppo di cui possono ora beneficiare

⁴ Nevo/Slonim-Nevo (2011): The Myth of Evidence-Based Practice: Towards Evidence-Informed Practice.

⁵ Promozione Salute Svizzera (2006): strategia a lungo termine di Promozione Salute Svizzera, p. 11.

anche altri attori (tra cui la realizzazione e la misurazione regolare del Job Stress Index). Resta ancora da valutare in che misura gli strumenti GSA possano essere adattati affinché vengano maggiormente utilizzati dal gruppo target delle PMI.

Per quanto riguarda la domanda sulla padronanza, proposta sotto forma di obiettivo nel documento relativo alla strategia di PSCH, le statistiche mostrano come la convinzione di controllo sia sempre più elevata tra la popolazione svizzera, all'interno della quale diminuisce la percentuale di lavoratori per cui il lavoro esercita un influsso prevalentemente negativo sulla salute. Al momento non è possibile dimostrare in che misura PSCH abbia contribuito a questi sviluppi. Le statistiche descrittive mostrano inoltre che lo stress psichico riveste un'importanza sempre maggiore. I fattori scatenanti lo stress psichico sembrano quindi essere ancora molto presenti. Ciò mette in dubbio l'adeguatezza della convinzione di controllo come unico principale indicatore per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi nella tematica «salute psichica – stress». Di conseguenza, in base a un concetto scientificamente provato che riguarda l'interazione fra risorse e fattori di stress, PSCH ha sviluppato degli strumenti (tra cui il Job Stress Index) che offrono una base adeguata per effettuare una misurazione differenziata del raggiungimento degli obiettivi nella tematica «salute psichica e stress».

Valutazione riepilogativa della strategia nella tematica «salute psichica e stress»
L'attuazione della strategia in materia di «salute psichica – stress» prevede la focalizzazione pragmatica sulla riduzione dello stress in azienda a livello di individui e di organizzazione tramite la GSA. Su tale base, sono stati creati assieme a imprese e partner attivi nel campo della ricerca preziosi strumenti come il label Friendly Work Space e l'S-Tool. PSCH ha anche contribuito alla diffusione delle tematiche legate alla GSA nei campi della formazione, della ricerca e dell'economia. La portata delle attività svolte finora nelle aziende è tuttavia limitata. Ciò è dovuto da una parte alle dimensioni del gruppo target e dall'altra al fatto che, rispetto alla tematica «peso corporeo sano», PSCH non ha promosso alcun progetto (oltre allo sviluppo dei propri strumenti). Inoltre, gli esperti hanno criticato la collaborazione insufficiente con le istituzioni e le autorità già attive in quest'ambito. Alla luce di ciò, si intravede un potenziale di sviluppo, in particolare per quanto riguarda il networking e il radicamento presso gli stakeholder rilevanti per il setting aziende (come la SUVA, la Segreteria di Stato dell'economia, gli assicuratori di indennità giornaliera) e presso i cantoni. L'adeguamento della gamma di prodotti alle esigenze e alle possibilità delle PMI dovrebbe altresì potenziare l'effetto di massa.

COSA È STATO RAGGIUNTO NELLA TEMATICA «PROMOZIONE DELLA SALUTE E PREVENZIONE»?

Nella tematica «promozione della salute e prevenzione» si è perseguito l'obiettivo strategico di consolidare, riconoscere a livello istituzionale e interconnettere la promozione della salute e la prevenzione. La strategia si è incentrata su più attori: cantoni, assicuratori e associazioni di categoria, popolazione e politica.

Per quanto riguarda i *cantoni*, il riconoscimento istituzionale era parte integrante dei PAC nella tematica «peso corporeo sano». Nel quadro dei PAC sono state intraprese 31 misure a livello di policy vincolanti (tra cui modifiche legislative) e 7 misure a livello di

policy meno vincolanti (tra cui raccomandazioni, label). PSCH ha sostenuto i PAC tramite eventi di networking e di scambio di esperienze. PSCH ha contribuito affinché tutti i cantoni fossero collegati tra loro nell'Associazione svizzera dei responsabili cantonali per la promozione della salute (ARPS).

Gli *assicuratori* e le *associazioni di categoria* mostrano delle riserve nei confronti di PSCH. Ciò è emerso ad esempio nella consultazione per l'aumento del contributo ai premi, che deve essere impiegato per la prevenzione generale delle malattie nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. L'aumento è destinato a PSCH per ridurre l'onere delle malattie croniche non trasmissibili sul sistema sanitario. Molti assicuratori si sono dichiarati contrari all'aumento del contributo. Tuttavia, il Dipartimento federale dell'interno ha effettuato l'aumento nel 2016.⁶ Nonostante la gestione sistematica degli stakeholder, l'attività di networking con importanti associazioni di categoria prosegue a rilento a causa anche di una scarsa congruenza di interessi. È stato tuttavia possibile ottenere forme di collaborazione con alcune associazioni minori. Inoltre, PSCH collabora da tempo con alcune grandi aziende. Recentemente sono stati acquisiti due assicuratori malattia oltre alla SUVA quali partner di collaborazione per la tematica «salute psichica – stress». La varietà dei partecipanti e dei relatori ai convegni organizzati da PSCH evidenzia anche il ruolo centrale svolto da PSCH come punto di collegamento tra istituzioni pubbliche e private a livello locale, nazionale e internazionale. Secondo gli esperti esterni che hanno partecipato al workshop sulla qualità, nei convegni PSCH affronta temi importanti e lungimiranti incoraggiando la discussione sulla promozione della salute e sulla prevenzione in modo determinante.

Non è possibile giudicare in maniera definitiva gli effetti delle attività condotte da PSCH per accrescere la notorietà e l'accettazione della promozione della salute e della prevenzione tra la *popolazione*. Non vengono sistematicamente condotti sondaggi in materia. I dati disponibili permettono di concludere che alla prevenzione tra la popolazione viene più o meno attribuita la stessa importanza della terapia. La prevenzione tende ad assumere un ruolo sempre più importante. Oltre alla notorietà appare importante anche l'accettazione: secondo un'indagine condotta nel 2013, il 77 per cento della popolazione ritiene che sia decisamente o alquanto necessario che le autorità pubbliche promuovano la salute.

Gli effetti delle attività di PSCH in ambito *politico* non è quantitativamente definito: un rapporto su gli stakeholder del 2013 documenta però che PSCH ha acquisito legittimità presso i membri delle commissioni della sanità del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati con la discussione sulla legge sulla prevenzione.⁷ Inoltre, i progressi compiuti a livello cantonale ai fini del radicamento dei temi «promozione della salute e prevenzione» e la partecipazione dei politici ai convegni indicano che la classe politica si sta occupando sempre più della promozione della salute e della prevenzione. Anche il fatto che le due commissioni federali abbiano approvato, durante il processo di consultazione avvenuto nel 2016, un aumento del contributo ai premi per la prevenzione generale delle

⁶ Cfr. Ufficio federale della sanità pubblica (2016): spiegazioni relative all'ordinanza del DFI del 1° luglio 2016 sulla determinazione del contributo per la prevenzione generale delle malattie per l'anno 2017 e all'ordinanza del DFI del 1° luglio 2016 sulla determinazione del contributo per la prevenzione generale delle malattie.

⁷ Brägger (2013): Promozione Salute Svizzera e le sue attività nella percezione degli stakeholder.

malattie sottolinea l'accettazione della promozione della salute e della prevenzione a livello politico. Non va tuttavia dimenticato che esistono ancora notevoli riserve da parte del Parlamento e dei partiti. Lo dimostra il fatto che la Legge sulla prevenzione del 2012 sia stata bocciata dal Consiglio degli Stati e che nel 2016 solo due partiti su cinque abbiano accettato l'aumento del contributo ai premi per la prevenzione generale delle malattie.

Un elemento importante delle attività svolte nell'ambito della promozione della salute e della prevenzione è rappresentato dal *Fondo Progetti Innovativi*. Attraverso questo fondo negli ultimi dieci anni sono stati sovvenzionati circa 260 approcci innovativi per un totale di approssimativamente 11,6 milioni di franchi. Questi progetti sono stati scelti tra l'altro tenendo conto dei criteri di supporto: partecipazione, empowerment e sostenibilità. Gli effetti della promozione di questi progetti non è stato rilevato in maniera sistematica, ma è probabilmente limitato dal finanziamento una tantum, che non prevede il consolidamento dei progetti. Il fatto che l'assenza di una valutazione non abbia consentito di trasferire sistematicamente i riscontri alle tematiche esistenti rappresenta un'occasione mancata.

Infine va sottolineato che le attività svolte nell'ambito della promozione della salute e della prevenzione forniscono un importante *sostegno* alle altre due tematiche, ad esempio attraverso lo sviluppo del tool di valutazione della qualità *quint-essenz*, tramite il progetto pilota *Via* (relativo al gruppo target delle persone anziane), attraverso la gestione degli stakeholder e mediante il sostegno dei responsabili di altre tematiche nelle questioni legate al controllo della qualità e all'orientamento all'impatto. Un ruolo importante è svolto anche dai rapporti di base, che forniscono importanti dati chiave per gli attori sia all'interno che all'esterno della fondazione, in particolare anche per gli esperti Public Health.

Valutazione riepilogativa della strategia nella tematica «promozione della salute e prevenzione»

L'attuazione della strategia in materia di «promozione della salute e prevenzione» convince in virtù delle efficaci attività di networking: da una parte PSCH è riuscita – scegliendo per i convegni temi proiettati verso il futuro – a mettere in discussione domande attuali legate alla promozione della salute e alla prevenzione in Svizzera; dall'altra, PSCH cura e promuove un'efficace coordinazione e collaborazione con e tra i cantoni nell'ambito delle tematiche. Gli assicuratori e le associazioni di categoria hanno per contro potuto essere coinvolti solo occasionalmente. Inoltre, il radicamento a livello legislativo della promozione della salute e della prevenzione può essere ulteriormente incrementato. In linea di massima, le attività nell'ambito della promozione della salute e della prevenzione appaiono assai eterogenee e spesso fungono piuttosto da sostegno per le altre due tematiche. Ciò complica l'attribuzione degli effetti delle attività di questa tematica per il raggiungimento degli obiettivi.

SI È TENUTO CONTO DEI PRINCIPI D'AZIONE STRATEGICI?

La strategia di PSCH si fonda su principi quali sostenibilità, collaborazione, dialogo e pari opportunità.

Dimostrare gli *effetti duraturi* è una sfida con cui ci si confronta da tempo nella misurazione dell'impatto. Nel tool di valutazione della qualità quint-essenz PSCH considera l'approccio seguito per i settings un presupposto importante per la sostenibilità. I punti seguenti dimostrano che i programmi di PSCH hanno in linea di massima il potenziale per assicurare la sostenibilità:

- il fatto che i cantoni che nel frattempo avevano abbandonato i PAC abbiano potuto riprendere le attività esistenti una volta riavviati questi programmi dimostra il potenziale di sostenibilità insito nei PAC;
- attraverso i continui re-assessment delle aziende insignite del label Friendly Work Space, finanziati dalle aziende stesse, si garantisce un radicamento a lungo termine della GSA nelle aziende;
- l'aumento del contributo ottenuto per le attività di PSCH può essere interpretato come un effetto duraturo delle pubbliche relazioni e della gestione degli stakeholder di PSCH.

Per quanto riguarda la tematica «peso corporeo sano» rimane la sfida di trasferire i progetti nell'usuale struttura e di integrarli così in modo durevole. Nel 2016 PSCH ha reagito a questa sfida attraverso una ristrutturazione della promozione dei progetti: ora vengono promossi soprattutto quelli in grado di favorire il consolidamento e il radicamento delle misure di promozione della salute. Nell'ambito della GSA, la disponibilità dell'economia a finanziare le attività e l'elevata quota di rinnovi di certificazioni possono essere interpretati come un segnale evidente degli effetti duraturi.

Per i responsabili di PSCH *dialogo e collaborazione* rivestono grande importanza. Lo dimostra tra l'altro l'approccio di finanziamento di PSCH: la maggior parte delle attività e dei progetti attuati è co-finanziata. Anche nel tool di valutazione della qualità quint-essenz la partecipazione degli attori costituisce un criterio di qualità. PSCH investe inoltre in varie attività di networking e cura costantemente i contatti con i gruppi d'interesse, comprese le attività che all'inizio lasciavano presupporre una scarsità di interessi comuni. Una collaborazione particolarmente intensiva non solo in fase di attuazione ma anche di concezione è stata riscontrata nell'elaborazione del label Friendly Work Space, realizzato assieme a un comitato economico.

PSCH ha inserito il tema delle *pari opportunità* come principio nel tool di valutazione della qualità quint-essenz e l'ha definito un criterio di qualità per la scelta di progetti innovativi. In questo modo PSCH controlla costantemente che vengano attuati progetti per la promozione delle pari opportunità. Nell'ambito dei PAC, il coinvolgimento di persone con alle spalle una storia d'immigrazione risulta positivo, mentre quello di persone con uno status socioeconomico basso appare ancora difficoltoso. Nella GSA il principio delle pari opportunità è sporadicamente presente e alquanto implicito, ma non è sistematicamente contemplato dagli strumenti GSA.

Valutazione riepilogativa della considerazione dei principi d'azione

Principi quali sostenibilità, collaborazione, dialogo e pari opportunità sono radicati nel modo di lavorare di PSCH e integrati nel tool di valutazione della qualità quint-essenz. Gli indicatori disponibili, come l'impegno a lungo termine dei cantoni verso i PAC o il fatto che la maggior parte delle imprese con il label Friendly Work Space effettui re-assessment e ottenga risultati positivi, dimostrano l'efficacia degli sforzi compiuti per assicurare un radicamento a lungo termine. Anche il principio d'azione strategico «dialogo e collaborazione» viene sistematicamente osservato in sede di attuazione. Dalla documentazione disponibile non è però possibile desumere in che misura i soggetti finora direttamente interessati siano stati coinvolti nella definizione dei problemi e nella concezione di progetti. Un'eccezione positiva in questo caso è costituita dal label Friendly Work Space, sviluppato in collaborazione con un comitato economico. Il problema è che nella tematica «salute psichica e stress» il principio delle pari opportunità – inteso come considerazione consapevole a pari livello delle esigenze di uomini e donne, di persone con o senza una storia d'immigrazione e di persone con diverso status socioeconomico – è stato finora trattato in modo poco esplicito, quindi dei primi approcci volti a integrare sistematicamente il principio delle pari opportunità nel modello d'impatto GSA sono i benvenuti⁸.

RACCOMANDAZIONI

Le precedenti argomentazioni dimostrano che la strategia formulata da PSCH nel 2007 si è generalmente rivelata efficace. La fondazione si è concentrata su tematiche rilevanti, le ha perfezionate orientandosi ai risultati e le ha per lo più concretizzate in maniera adeguata. PSCH è così riuscita a raggiungere importanti obiettivi d'impatto. Il risultato della valutazione della strategia di PSCH è pertanto sostanzialmente positivo. Tuttavia, in base alle analisi dei documenti disponibili e in particolare alla luce dei commenti e dei suggerimenti degli esperti esterni, che hanno discusso i risultati della valutazione in occasione del workshop sulla qualità, possono essere formulate le seguenti raccomandazioni.

Raccomandazione n. 1: intensificare il networking tra PSCH e gli attori del mondo politico, economico e della ricerca

Negli ultimi anni PSCH ha attribuito grande importanza alla collaborazione con diversi gruppi d'interesse. La valutazione ha tuttavia evidenziato chiaramente che esiste un potenziale di sviluppo, in particolare per quanto riguarda il networking con i rappresentanti politici e con gli operatori statali e privati rilevanti per il setting aziende. La valutazione raccomanda pertanto a PSCH, nella sua futura strategia, di rafforzare in generale l'impegno a favore del networking e della collaborazione con gli operatori rilevanti per la promozione della salute provenienti da mondo della politica, dell'economia e della ricerca. In ciò rientra anche la collaborazione con le autorità al di fuori del principale ambito della promozione della salute e della prevenzione. A tale proposito, i rispettivi approcci nel nuovo concetto di stakeholder e di politica nonché l'impegno di PSCH nella

⁸ Promozione Salute Svizzera (2014): modello d'impatto GSA.

costituzione del gruppo parlamentare MNT (malattie non trasmissibili) sono particolarmente benvenuti.

Raccomandazione n. 2: concentrarsi maggiormente sulla prevenzione strutturale

L'operazionalizzazione e la documentazione degli obiettivi d'impatto danno l'impressione che PSCH attribuisca particolare importanza alla prevenzione strutturale. Il principale indicatore per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi nella tematica «peso corporeo sano» (percentuale di bambini e ragazzi con peso corporeo sano) non fornisce ad esempio alcuna informazione in merito al raggiungimento degli obiettivi a livello di azione preventiva. Vista la collaborazione particolarmente efficace con i cantoni ci si chiede come mai non si abbia dato maggior peso (alla documentazione relativa) alle misure a livello di policy. Nella tematica «salute psichica – stress» emerge che la focalizzazione a livello di organizzazione offre un potenziale enorme per ottenere effetti duraturi. Nella tematica «promozione della salute e prevenzione» l'obiettivo strategico «consolidare, collegare e radicare» ha un carattere fortemente preventivo, ma il raggiungimento delle misure preventive e degli obiettivi è dimostrato solo limitatamente. I più recenti sforzi per trattare sistematicamente i gruppi target seguendo l'approccio dei settings (ad es. gruppo parlamentare MNT, scuole, asili e strutture di accoglienza per l'infanzia, aziende) sono accolti molto favorevolmente. Occorre però operazionalizzare e documentare questo obiettivo strategico a livello di azione preventiva contestuale. Nella futura strategia, la valutazione raccomanda di dare molta importanza alle misure preventive per quanto riguarda gli obiettivi d'impatto, le attività e la comunicazione verso l'esterno. Nella futura strategia, gli obiettivi che riguardano risultati nell'attività di prevenzione devono pertanto essere definiti esplicitamente e documentati sistematicamente.

Raccomandazione n. 3: coinvolgere maggiormente i gruppi target nello sviluppo dei progetti

Lo sviluppo del label Friendly Work Space assieme alle imprese interessate in materia di «salute psichica – stress» e la stretta collaborazione con i rappresentanti dei cantoni e delle organizzazioni specialistiche nella concezione e nell'attuazione di progetti in materia di «peso corporeo sano» dimostrano l'elevato potenziale insito nella collaborazione di GFCH con i rappresentanti e i gruppi target. La valutazione raccomanda a PSCH di dare maggiore importanza a una piena partecipazione dei gruppi target nella sua futura strategia affinché si possa tenere conto delle loro esigenze nello sviluppo di progetti. Un esempio in tal senso può essere lo scambio diretto con bambini e giovani, con gruppi vulnerabili o con responsabili di piccole e medie imprese nella concezione e nell'attuazione di progetti. Occorre evitare che la promozione di progetti, così com'è ora concepita, sia difficilmente accessibile per i progetti sviluppati da gruppi vulnerabili. Deve essere garantita la promozione di strumenti di autoaiuto per i gruppi vulnerabili direttamente da GFCH o indirettamente da altri partner di attuazione (tra cui nuovi ambiti, offerte a bassa soglia di accesso).

Raccomandazione n. 4: verificare l'orientamento strategico in ambito GSA

Stando ai documenti disponibili e alle valutazioni degli esperti, l'orientamento strategico e gli effetti ottenuti nella tematica «salute psichica – stress» non sembrano aver convinto su tutti i punti. In primo luogo, estendere ulteriormente le attività a più attori (portata)

potrebbe essere un'impresa ardua per i prossimi periodi strategici. Nel workshop sulla qualità con gli esperti esterni si è proposto di mettere a disposizione delle piccole e medie imprese il label *Friendly Work Space* o uno strumento simile a un costo particolarmente conveniente al fine di incrementare la portata delle attività. In secondo luogo, sul piano strategico, è stata posta in discussione la limitazione della tematica «salute psichica» allo «stress sul posto di lavoro» e di conseguenza la mancata considerazione delle persone che non esercitano un'attività lavorativa. Con l'ulteriore potenziamento dei PAC (estensione al gruppo target delle persone in età avanzata e alla salute psichica) intrapreso dal 2016 è già stata affrontata questa critica nei confronti dell'approccio. In terzo luogo, sul piano attuativo, viene criticata soprattutto la collaborazione insufficiente con attori importanti quali assicuratori, cantoni e rappresentanti di piccole e medie imprese. La maggiore collaborazione concordata con la SUVA e – seppur solo all'inizio – con gli assicuratori è quindi particolarmente benvenuta e sostenuta. Gli esperti hanno inoltre proposto di avvalersi dall'esperienza dei cantoni con l'«Alleanza contro la depressione». In quarto luogo, per quanto riguarda i concetti utilizzati, nel workshop sulla qualità con gli esperti esterni si è constatato che la focalizzazione sullo stress e la sua conseguente riduzione sono orientate a un deficit. Nella «Carta di Ottawa» per la promozione della salute dell'Organizzazione mondiale della sanità (1986), a cui si rifà la strategia di PSCH, la promozione della salute è però intesa come un concetto positivo e raccomanda una procedura orientata alle risorse. Di conseguenza, nel workshop sulla qualità si è raccomandato di orientare eventualmente i futuri temi centrali maggiormente alle risorse (ad es. «Aumentare il benessere» anziché «Ridurre lo stress»). La valutazione raccomanda a PSCH di tener conto dei punti citati nell'elaborazione della futura strategia.

Raccomandazione n. 5: dare maggiore importanza alla gestione degli impatti in tutte le tematiche

PSCH attribuisce notevole importanza alla gestione professionale degli impatti. Gli obiettivi strategici, gli obiettivi di attuazione e gli indicatori del raggiungimento degli obiettivi sono stati e sono tuttora definiti sistematicamente e verificati regolarmente. Ciò ha contribuito a fornire preziose informazioni per la valutazione dell'efficacia della strategia. Sorprende pertanto il fatto che vi siano solo poche valutazioni indipendenti di processi ed effetti in materia di «salute psichica – stress» e che si sia rinunciato completamente a valutazioni di progetti promossi tramite il Fondo Progetti Innovativi. La valutazione raccomanda a PSCH di dare maggiore importanza alla gestione degli impatti in tutte le tematiche nell'ambito della futura strategia al fine di favorire i processi di apprendimento e documentare gli impatti e gli outcomes in modo affidabile. A questo proposito, ci si chiede se la gestione degli impatti non beneficerebbe della formulazione di obiettivi in termini di outcome ed eventualmente delle analisi del rapporto tra valori outcome e valori impact. Nella tematica «peso corporeo sano» le maggiori competenze in materia di salute nei bambini e nei giovani raggiunti potrebbero ad esempio rappresentare un valore outcome per il grado di effetto a livello di prevenzione comportamentale. Per valutare l'efficacia della prevista estensione dei PAC alle persone in età avanzata occorrono nuovi obiettivi. Nel workshop sulla qualità con gli esperti esterni è stato proposto l'indicatore «aspettativa di vita senza invalidità» (prevenzione della necessità di cure), che dovrebbe però ancora essere operazionalizzato. Nella tematica «salute psichica – stress» sono già stati previsti i principali valori outcome attraverso il modello d'impatto. Qui occorrerebbe assicurarsi che PSCH possa accedere anche ai risultati dei

sondaggi fra i collaboratori condotti nelle aziende. Ciò consentirebbe di sviluppare ulteriormente la tematica in modo scientifico partendo da un'ampia base di dati. Nella tematica «promozione della salute e prevenzione» occorre definire dei valori outcome specifici per i gruppi target appena definiti negli ultimi concetti di politica e di stakeholder.

La valutazione della strategia si è incentrata sul periodo compreso tra il 2007 e il 2016. Con le misure di perfezionamento intraprese dal 2016 sono già stati considerati molti aspetti e raccomandazioni, in parte anche già riportati nei documenti. Alla luce di tali sviluppi e delle qualità dimostrate in relazione alla capacità d'apprendimento di PSCH si può dedurre che PSCH agirà in maniera efficace anche in futuro.

IMPRESSUM

INTERFACE
Politikstudien Forschung Beratung
Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern
T +41 41 226 04 26
www.interface-politikstudien.ch