

**Promuovere la salute e ridurre le iniquità di salute:
L'azione sui determinanti sociali**

**Workshop e Know-how exchange OMS-Regioni
Venezia, 21 giugno 2012**

Questo workshop si inserisce nel contesto della collaborazione tra il Ministero della Salute, le Regioni Italiane e l'Ufficio Europeo per gli Investimenti in Salute e Sviluppo dell'Organizzazione Mondiale della Sanità con sede a Venezia (OMS/Venezia). Esso è collegato al progetto ministeriale *Guadagnare Salute* ed alla conferenza nazionale che si svolgerà a Venezia nel mese di giugno che raccoglie le esperienze regionali sviluppate su questo tema.

In questo contesto il Ministero della Salute ha chiesto all'OMS/Venezia di organizzare un laboratorio di formazione e condivisione di know-how su come promuovere salute e ridurre le iniquità di salute agendo sui determinanti sociali.

I partecipanti al laboratorio avranno la possibilità di discutere buone pratiche, opportunità e sfide, e così facendo rafforzare le loro capacità a livello regionale e locale nel promuovere la salute della popolazione e ridurre le iniquità di salute. Il laboratorio ha come obiettivo principale il fornire know-how per affrontare i determinanti sociali della salute con pratiche, programmi e politiche che offrono anche valore aggiunto allo sviluppo sociale, umano ed economico sul territorio.

Il laboratorio è progettato per essere luogo di scambio di esperienze e know-how tra l'OMS e i partecipanti. Sarà data particolare attenzione ad esempi e strumenti che rafforzano sistemi socio-sanitari nella loro azione intersettoriale per la riduzione delle iniquità di salute. E' rivolto ai professionisti che lavorano a livello regionale o locale, ad esempio project managers per la promozione della salute, esperti di salute pubblica ed figure professionali che lavorano in settori che si occupano di salute e sviluppo.

Il Laboratorio

Il tema principale di questo workshop è il rafforzamento dei sistemi sanitari per promuovere la salute e ridurre le iniquità. Il termine ‘sistema sanitario’ si riferisce a *tutte quelle azioni il cui scopo principale è quello di migliorare, ristabilire o mantenere un buono stato di salute.*

La necessità di bilanciare al meglio gli investimenti tra la cura, l’assistenza, la prevenzione e la promozione della salute risulta essere un tema sia tecnico/scientifico che politico comune a tutti i paesi europei. Questo tema rappresenta una sfida ma al tempo stesso un’opportunità per tutte le Regioni italiane. Le attuali emergenze politiche e di salute internazionale – tra cui la crisi economica, i cambiamenti climatici e una varietà di altre minacce per la salute – pongono nuove sfide e offrono nuove opportunità di ridisegnare, riposizionare e rinnovare il ruolo della promozione della salute all’interno dei servizi socio-sanitari regionali. Per fare in modo che questo accada la promozione della salute deve essere riposizionata al centro dell’attenzione di tali sistemi sanitari.

Aumentare le capacità regionali e locali per un’attività di promozione della salute e la riduzione delle iniquità richiede un forte impegno civile, politico e professionale. Inoltre, questo richiede anche un rafforzamento dei sistemi socio-sanitari attraverso una forte e coerente azione intersettoriale di tutto il governo regionale (questo viene definito come “whole-of-government” approach).

Per sostenere un’azione di promozione della salute attraverso i determinanti sociali e le iniquità di salute l’azione di una massa critica di persone ben preparate all’interno dei sistemi socio-sanitari e nel governo regionale sono di fondamentale importanza. Questo personale deve essere allocato in funzione del contesto regionale e dovrà essere considerato responsabile del raggiungimento o meno di alcuni obiettivi prefissati.



Obiettivi formativi

Il laboratorio è stato ideato per produrre:

- Una chiara comprensione delle sfide e delle opportunità per le Regioni Italiane nel migliorare la salute della popolazione e ridurre le iniquità di salute causate da fattori sociali;
- Un’opportunità per revisionare le attuali azioni regionali e locali e i piani futuri;
- Un’opportunità per aumentare le capacità del personale nel promuovere la salute della popolazione affrontando le cause delle iniquità attraverso il rafforzamento dei sistemi socio-sanitari e l’integrazione delle politiche per la salute e al centro delle strategie di sviluppo regionale locale.

Temi principali

Secondo ricerche effettuate dall'ufficio OMS/Venezia, in Europa si evidenzia che negli ultimi 2 decenni c'è stato un continuo riconoscimento del ruolo e dell'importanza della promozione della salute, della prevenzione e della necessità di ridurre le iniquità di salute. Comunque, continuano a mancare investimenti sistematici atti a creare e a supportare le iniziative nazionali e regionali per un'azione efficace in questo contesto.

Attualmente l'Ufficio Regionale Europeo dell'OMS con sede a Copenhagen sta sviluppando un nuovo quadro per le politiche della salute, conosciuto come HEALTH 2020 – SALUTE 2020, dove la promozione della salute della popolazione, la riduzione delle iniquità di salute e lo sviluppo di una forte governance per la salute vengono realizzati attraverso l'approccio del governo nel suo insieme (whole-of-government approach) e al coinvolgimento di tutta la società (whole-of-society approach). Questo quadro di politica per la salute è costruito per ispirare innovazione e convogliare gli impegni di tutti i settori di politica pubblica verso un'Europa più sana, più equa e più sostenibile.

L'Ufficio OMS/Venezia ha identificato un lista di punti critici dei sistemi sanitari che impediscono un'efficace azione di promozione della salute della popolazione e la riduzione delle iniquità:

- Rigidità del settore sanitario (o socio-sanitario) nell'allocatione di risorse, personale, tecnologia, etc, che spesso ostacolano un'azione intersettoriale di promozione della salute;
- Instabili e inadeguati meccanismi di finanziamento per robuste strategie di promozione della salute, sia in termini di meccanismi che di risorse disponibili;
- Frequenti e inefficaci cambiamenti organizzativi che destabilizzano la coerenza, la continuità e l'impatto di politiche atte al miglioramento della salute;
- Erronee aspettative da approcci fondati solo sull'azione informative per cambiare il comportamento individuale spesso realizzati senza una azione che miri a diminuire le condizioni strutturali di rischio per la salute (come ad esempio la povertà, la vulnerabilità, etc.);
- Sottostima o sotto-utilizzo di misure strutturali per migliorare la salute della popolazione atte a diminuire i fattori di rischio quali quelli ambientali, sociali ed economici;
- Uso di metodi inappropriati per la raccolta di dati, monitoraggio e valutazione;
- Utilizzo di risorse umane non preparate;
- Basso coinvolgimento pubblico e partecipazione della comunità;
- Mancanza o inefficace use di incentivi per un'azione intersettoriale;
- Mancanza di monitoraggio e rapportistica sulle iniquità di salute;
- Mancanza di meccanismi di responsabilizzazione e rendicontazione connessi ad obiettivi e targets di riduzione delle iniquità.

I punti critici dei sistemi qui sopra elencate verranno discussi durante il workshop. I partecipanti saranno invitati ad esplorare delle soluzioni a questi problemi “cronici” attraverso la condivisione di esperienze e know-how.

Il quadro di riferimento concettuale.

Le iniquità di salute sono differenze evitabili nell’opportunità di essere sani, nel rischio di ammalarsi e di morire prematuramente. In Europa queste iniquità continuano ad esistere sia nei paesi ricchi che in quelli poveri e in molti paesi e regioni queste iniquità di salute stanno aumentando.

L’evidenza scientifica sull’importanza delle cause delle iniquità di salute determinate da fattori sociali e le raccomandazioni su necessari provvedimenti politici da implementare sono state al centro dell’attività della Commission on Social Determinants of Health nel 2008 che portò alla Risoluzione WHA 61.14 della Assemblea Mondiale della Sanità nel 2009.

Il nuovo quadro di riferimento per la politica per la salute in Europa – *Health 2020* – evidenzia la necessità di avere la promozione della salute e la riduzione delle iniquità al centro dell’azione politica. La Dichiarazione Politica di Rio sui Determinanti Sociali della Salute del 2011 sottolinea l’urgente necessità di agire sui determinanti social per ridurre le iniquità di salute.



I sistemi socio-sanitari quando sono supportati da un approccio sistematico e coerente in tutte le politiche del governo giocano un ruolo fondamentale nella promozione della salute.

Raccomandazioni OMS - CSDH

1. Migliorare le condizioni di vita quotidiane
2. Agire sull’inequidistribuzione di potere, denaro e risorse
3. Misurare e capire il problema e valutare l’impatto delle azioni

http://www.who.int/social_determinants/en/



Per giugno 2012 le raccomandazioni OMS della European Review of the Social Determinants of Health and the Health Divide saranno rese pubbliche. La Review è stata commissionata dall’Ufficio Regionale Europeo dell’OMS per essere incorporata all’interno del



quadro di riferimento per la politica per la salute *Salute 2020* (Health 2020).

Il Laboratorio è stato strutturato all'interno di un principio generale. Questo principio vede la promozione della salute e la riduzione delle iniquità come indicatori per le performance regionali/locali, sia per quanto riguarda il settore socio-sanitario che il governo regionale o locale nel suo complesso.

Il workshop fornirà esempi e know-how in questa area. Promuovere la salute della popolazione e ridurre le iniquità è una questione legata alle performance del sistema socio-sanitario. Tale sistema non opera efficacemente (e quindi non opera bene) se nel territorio in cui opera le iniquità di salute aumentano. Si evidenziano anche maggiori costi di lungo termine (sociali ed economici) in contesti dove i sistemi non operano in maniera equa.

Rafforzamento della capacità di Governance

Rafforzare le capacità richiede una strategia, mezzi affidabili per la misurazione e lo sviluppo di un approccio sistematico step-by-step per svilupparle.

Questo approccio dovrebbe includere:

- **Attenzione alla salute e alla sua distribuzione** – l'obiettivo dovrebbe essere un'efficace azione per agire sulle vere cause di scarsa salute per creare uguali opportunità per migliorarla.

- **Attenzione all'equità e "Levelling up"** – questo implica 2 cose. La prima è che tutta la popolazione potrà avere opportunità più eque per migliorare e mantenere la propria salute attraverso una più giusta distribuzione delle risorse strutturali della società. Secondo, che il sistema sanitario e tutti gli altri settori della politica promuovano e proteggano l'equità nella salute.¹

- **Piena partecipazione pubblica.** Serve un investimento nello sviluppo di nuove forme di partecipazione dei cittadini e leader politici.

- **Lavoro intersettoriale e coerenza della politica per avere una salute più equa** – alla luce dell'importanza della promozione della salute ed equità nella salute le decisioni prese da settori quali: istruzione, economia, politiche sulla casa, servizi sociali e occupazione sono cruciali. Quindi, una strategia per promuovere una salute equa richiede politiche coerenti a diverso livello decisionale sia nazionale che sub-nazionale. Nel



¹ See: Concept and Principles for tackling social inequities in health, Part 1 and Part 2 by M. Whitehead and G. Dahlgren. Studies on social and economic determinants of population health, No2. World Health Organization, Regional Office for Europe (Available through the European Office for Investment for Health and Development, WHO European Region, Venice, Italy, <http://www.euro.who.int/document/e89383.pdf>)

contesto europeo l'attuale enfasi sulla "Salute in tutte le politiche" (HiAP) può contribuire ad effettuare buoni progressi in quest'area sempre che la ricerca dell'equità nella salute sia integrata all'applicazione della HiAP soprattutto a livello locale.

- **Sostenibilità** – la necessità di avere un impatto che duri nel tempo sulle condizioni che determinano la salute della popolazione. Questo risulta di fondamentale importanza, soprattutto in un periodo di recessione economica che può influenzare negativamente gli investimenti in salute.²

- **Know-how** – lo sviluppo e l'implementazione di politiche e piani di promozione della salute con possono fare affidamento solo su informazioni tecniche. Le politiche devono essere sensibili alle capacità, aspirazioni e obiettivi di comunità locali e altri soggetti interessati (ad esempio ONG, partner pubblici e/o privati). In questo contesto vi è un urgente bisogno di sviluppare know-how per sostenere azioni a livello di specifici contesti regionali e locali.

Le idee alla base di questi principi di buona Governance per la promozione della salute agendo sui determinanti sociali della salute e la riduzione delle iniquità di salute non sono nuove. Esse sono generalmente apprezzate e condivise. Ma in realtà nessun paese in Europa le applica in maniera sistematica. Raramente vengono utilizzate come criteri di sviluppo per il settore socio-sanitario o in altri settori di politica pubblica che hanno impatto sulla salute della popolazione. Quindi, le opportunità per progredire ci sono e possono essere realizzate sia a livello regionale che a livello locale.

Cambiare è difficile e l'inerzia dello "status quo" è forte. Quindi, c'è un urgente bisogno di rivedere e rafforzare le capacità dei paesi, così come delle regioni e dei governi locali, per implementare una buona Governance per attuare approcci credibili e robusti di promozione della salute. Uno strumento specifico per la valutazione del livello di capacità nei paesi / regioni verrà presentato ai partecipanti.

Durata e metodo didattico

Il laboratorio si svolgerà nell'arco di una giornata negli orari previsti dal programma della conferenza.

I requisiti tecnici da avere nella sede dove si svolgerà il laboratorio sono: pc e videoproiettore per presentazione Powerpoint; 1 blocco note grande; e la preparazione di un'aula in maniera informale. Il workshop è ideato per mettere insieme input tecnici dai facilitatori OMS, scambio e interazione tra i partecipanti ed esempi pratici. Gergo tecnico e argomenti metodologici dettagliati verranno ridotti al minimo. Un glossario di termini tecnici è stato già preparato e accluso in questo documento.

² See: http://www.who.int/mediacentre/events/meetings/2009_financial_crisis_report_en_.pdf

GLOSSARIO

Qui di seguito sono proposte delle definizioni per evitare favorire la discussione durante il workshop.

Equità in salute. In un mondo ideale, ognuno dovrebbe poter ottenere piena salute e nessuno si dovrebbe trovare svantaggiato nel suo stato di salute per cause legate alla propria posizione sociale o ad altri fattori sociali/economici.
Iniquità in salute determinate socialmente.

Determinanti della salute. Il gruppo di fattori personali, sociali, economici e ambientali che determinano lo stato di salute di un individuo o di una popolazione.

Promozione della Salute. Si raggruppano con termine Promozione della Salute tutte quelle attività per le quali permettono alla popolazione di agire e controllare i determinanti sociali della salute al fine di migliorare la propria salute, OMS 1986.

Health Literacy. Quest'espressione inglese si riferisce alla capacità della singolo e della popolazione di accedere, capire ed agire in base ad informazioni e conoscenze e pratiche per prevenire malattie e promuovere salute al fine di usarle per migliorare il proprio livello di salute e quello della comunità.

Sistemi sanitari. Comprendono tutte le azioni il cui scopo primario è quello di migliorare, ristabilire o mantenere il livello di salute. NB In questo documento si è spesso usato il termine "sistema socio-sanitario" che è più consono al contesto di molte regioni italiane.

Azione intersettoriale per la salute. Una chiara interazione tra una parte del settore sanitario e parte di altri settori che può creare impatto sulla salute delle popolazioni in maniera più efficiente e sostenibile di quanto possa fare il settore sanitario da solo.

Investimenti in salute. Questo termine si riferisce alle risorse che sono esplicitamente dedicate alla produzione di condizioni favorevoli per la salute e miglioramento della salute della popolazione. Le strategie per investire in salute sono basate sulla conoscenza dei determinanti della salute.

Iniquità di salute determinate socialmente. Queste sono sistematiche differenze nello stato di salute tra diversi gruppi di popolazione classificati secondo reddito, istruzione e occupazione. Tutte le iniquità sistematiche di salute che sono prodotte socialmente, sono modificabili e sono considerate ingiuste e moralmente/eticamente inaccettabili.