

**Carta di accordo di Goteborg
Dicembre 1999**

VALUTAZIONE D'IMPATTO SULLA SALUTE

**Concetti principali
e approccio suggerito**



WHO Regional Office
for Europe

**Centro Europeo per la
politica della salute**

Brussels 1999



Valutazione dell'Impatto sulla Salute

Principali concetti e approccio suggerito

Carta di accordo di Goteborg Dicembre 1999

Scopo delle carta di accordo di Goteborg

La Valutazione dell'Impatto sulla Salute (VIS) è un'attività che si sta sviluppando rapidamente. Questo documento è il primo di una serie che mira a creare una comune interpretazione della VIS. Esso chiarisce alcuni dei concetti principali e suggerisce un approccio praticabile per eseguire la VIS ad ogni livello (internazionale, nazionale e locale). Esso è indirizzato principalmente ai politici e fornisce un punto di partenza per la discussione, commenti e suggerimenti per l'ulteriore sviluppo dell'approccio alla VIS e gli strumenti relativi.

Perché abbiamo bisogno di sviluppare la Valutazione dell'Impatto sulla Salute?

Le politiche sociali, economiche e di altro tipo sia nel settore privato che in quello pubblico sono così strettamente interconnesse che le decisioni proposte in un settore possono avere un impatto sugli obiettivi di altri settori. In riconoscimento di ciò, specifiche norme legali e amministrative, procedure e metodologie sono state già sviluppate in molti Paesi per valutare l'impatto delle politiche, ad es. sull'ambiente, l'impiego, la crescita e la concorrenza, su fattori culturali e sociali, o su gruppi etnici o di genere. L'obiettivo generale di una tale valutazione è di migliorare la conoscenza sul potenziale impatto di una politica o di un programma, informare i decisori e le persone interessate, e facilitare l'aggiustamento della politica proposta al fine di ridurre gli impatti negativi e massimizzare quelli positivi.

Nonostante le politiche in altri settori possano avere una considerevole influenza sulla salute e sulla comparsa o la prevenzione di malattie, disabilità o morte, ciò è stato finora considerato solo in misura limitata, soprattutto in rapporto alle valutazioni dell'impatto ambientale e sociale. Recenti tentativi di un approccio più integrato alla salute e allo sviluppo, hanno posto la VIS fra le priorità di alcuni governi in Europa (a livello nazionale, regionale e locale), e delle Organizzazioni Internazionali, comprese l'OMS e la Banca Mondiale. Un aumentato interesse del genere si riflette nei circuiti di ricerca. Un importante passo avanti è stato fatto dall'Unione Europea attraverso l'art. 152 del Trattato di Amsterdam che stabilisce che *"un alto livello di protezione della salute dovrebbe essere garantito nella definizione e nello sviluppo di tutte le politiche e di tutte le attività della Comunità"* e la Risoluzione del Consiglio del Giugno 1999 che richiede la costituzione di procedure per monitorare l'impatto delle politiche e delle attività comunitarie sulla salute pubblica e le cure sanitarie.

Questi sviluppi hanno dato un forte impulso all'esigenza di sviluppare una comune comprensione degli elementi centrali della Valutazione dell'Impatto sulla Salute e lo scambio internazionale di esperienze e innovazioni. Questo documento contribuisce a soddisfare tale esigenza.

Creare una comprensione comune

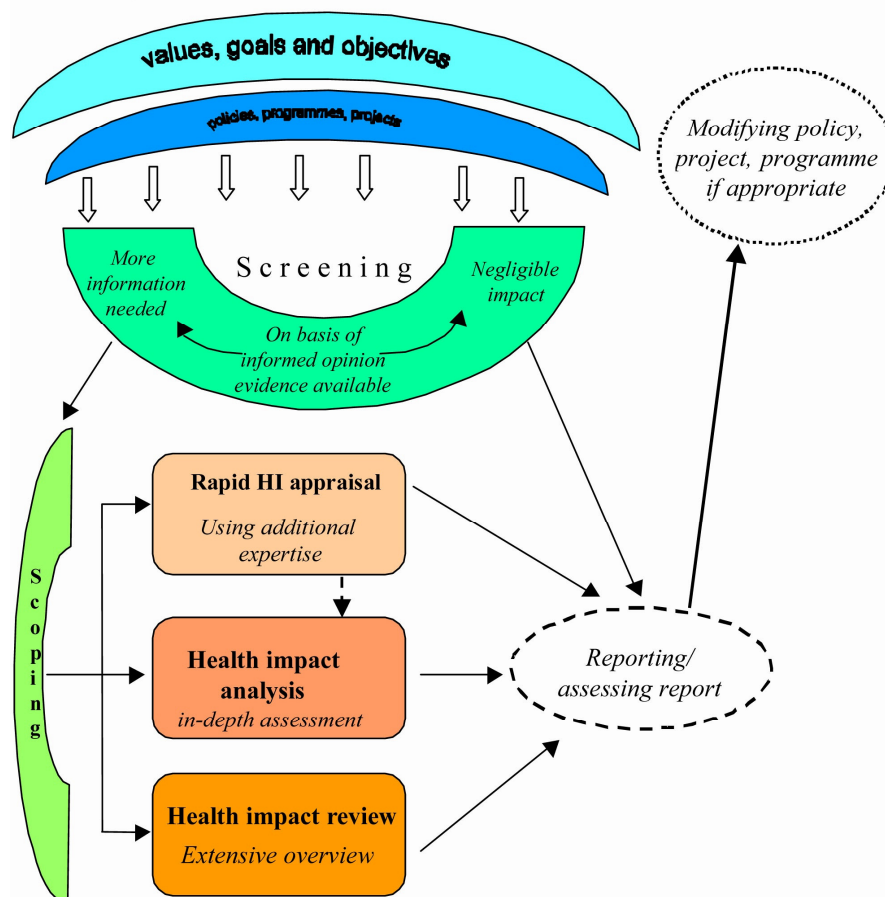
Questo documento è basato sui risultati di un più ampio documento di discussione preparato dal Centro Europeo dell'OMS per la Politica della Salute (EHP), che esamina i modelli esistenti, e sui contributi importanti dei membri di un gruppo informatico sulla VIS. Una stesura preliminare della carta di accordo fu presentata a un meeting organizzato dall'EHP dell'OMS e dalla Scuola Nordica di Salute Pubblica con la collaborazione della Commissione Europea e dai partecipanti da tutta l'Europa a Goteborg nell'Ottobre 1999. Sulla base dei suggerimenti fatti dai partecipanti all'incontro di Goteborg, il documento di consenso è stato rivisto nella forma attuale. Esso è pertanto il risultato dello sforzo combinato di molti partner.

L'approccio alla Valutazione dell'Impatto sulla Salute suggerito dal documento di consenso di Goteborg è mostrato graficamente nel seguito. I modelli esistenti passati in rassegna nel lavoro sopra citato non hanno usato sempre gli stessi termini nello stesso modo. Il diagramma fornisce quindi le definizioni dei termini usati dall'approccio dell'ECHP/Goteborg. Definizioni per un certo numero di termini correlati sono anche fornite nell'allegato e i lettori sono invitati ad esaminarli.

Il documento di consenso è visto come un "documento vivente". L'approccio qui presentato sarà discusso in un certo numero di incontri e di reti e, di massima importanza, sarà testato e valutato nella pratica in numerosi progetti pilota. Come risultato, sarà rivisto e aggiornato in un processo continuo di miglioramento.

Questa tuttavia non è la sola ragione per cui il Documento di Consenso deve essere visto come un documento vivente. La Valutazione dell'Impatto sulla Salute promette di essere un processo complesso. Per esempio, è già in corso un lavoro per sviluppare strumenti relativi allo screening, per valutare le implicazioni determinate da un'ampia partecipazione, dalla comunicazione dei potenziali rischi o dalla negoziazione per l'attuazione delle decisioni proposte. Le ramificazioni del processo di VIS sono così ampie che il consenso su aspetti di questo tipo deve essere costruito gradualmente. Da questa prima versione del documento di consenso che tratta solo dei concetti centrali, il progetto VIS/ECHP sarà costruito ed esteso come processo di consenso e svilupperà documenti simili e moduli di formazione. Alla fine si fa riferimento ad alcune delle questioni principali che i politici dovranno affrontare immediatamente nell'intraprendere la Valutazione dell'Impatto sulla Salute.

Un approccio alla Valutazione dell'Impatto sulla Salute



Valori che governano la VIS

Tutti i processi politici sono affrontati in una cornice di valori, traguardi e obiettivi che possono essere più o meno espliciti in una determinata società e in un dato tempo. E' essenziale che questi valori vengano tenuti in conto, altrimenti la VIS corre il rischio di essere un processo artificiale, separato dal contesto politico nel quale viene implementato.

Nell'approccio qui proposto, si suggerisce che oltre a promuovere la maggior salute della popolazione, quattro valori sono particolarmente importanti per la VIS:

- **democrazia**, sottolineando il diritto della gente a partecipare ad un processo trasparente per la formulazione, l'implementazione e la valutazione delle politiche che influenzano la loro vita, sia direttamente che attraverso i decisori politici eletti;
- **equità**, sottolineando che la VIS non è solo interessata all'impatto aggregato della politica valutata sulla salute della popolazione, ma anche sulla distribuzione dell'impatto all'interno della popolazione, in termini di sesso, età, provenienza etnica e condizione socio-economica;
- **sviluppo sostenibile**, sottolineando che vengono presi in considerazione sia il breve termine che il lungo termine e gli impatti più o meno diretti;
- **uso etico delle prove**, sottolineando che l'uso di prove quantitative e qualitative deve essere rigoroso e basato su differenti discipline e metodologie scientifiche, per ottenere una valutazione la più comprensiva possibile dell'impatto atteso.

Definizioni chiave

Impatto/i sulla salute

Gli impatti sulla salute sono gli effetti complessivi, diretti o indiretti, di una politica, di una strategia, di un programma o di un progetto sulla salute di una popolazione

(Ciò può comprendere effetti diretti sulla salute dei membri della popolazione o effetti più indiretti attraverso fattori intermedi che influenzano i determinanti della salute della popolazione. Tali impatti possono essere percepiti immediatamente, a breve termine o dopo un periodo più lungo di tempo).

Valutazione dell'Impatto sulla Salute (VIS)

La Valutazione dell'Impatto sulla Salute è l'insieme di procedure, metodi e strumenti attraverso i quali possono essere giudicati programmi o progetti in rapporto al potenziale effetto sulla salute di una popolazione, e la distribuzione di tali effetti all'interno della popolazione.

Elementi della Valutazione dell'Impatto sulla Salute

La VIS comprende i seguenti elementi

- considerazione delle **prove** circa le relazioni previste fra una politica, programma o progetto e la salute della popolazione;
- considerazione delle **opinioni** esperienze e aspettative di coloro che possono essere **colpiti** dalla politica, programma o progetto proposto;
- fornitura di una maggiore **comprensione informata** da parte dei decisori e il pubblico circa gli effetti della politica, programma o progetto sulla salute;
- proposte per gli **aggiustamenti/opzioni** per massimizzare gli impatti positivi e minimizzare gli impatti negativi sulla salute.

Tempistica, stadi e tipi di Valutazione di Impatto sulla Salute

La VIS dovrebbe essere parte integrante del processo politico. Il processo di VIS parte quando vi è una proposta o l'intenzione di continuare o di fare cambiamenti in una politica esistente o di lanciare una nuova politica o progetto. Dovrebbe preferibilmente essere implementata abbastanza presto perché ogni raccomandazione possa essere considerata prima che siano fatte scelte critiche. I risultati di una VIS retrospettiva sono comunque utili per future valutazioni.

In primo luogo, vi è la necessità di esplorare quali politiche o programmi potrebbero avere un impatto sulla salute e quale tipo di impatto (*processo di screening*). Se sono necessarie ulteriori informazioni deve essere intrapreso un *processo di analisi* per determinare l'ulteriore lavoro da compiere, da chi e come. Qualsiasi tipo di approccio venga concordato, questo comporterà un rapporto sui risultati, una valutazione dell'adeguatezza del rapporto e infine le indicazioni delle azioni da intraprendere per adeguare in modo conseguente la politica, il programma o il progetto. I risultati di ognuno di questi passi possono richiedere la riconsiderazione dei passi precedenti.

Screening di possibile impatto sulla salute

Questo è il primo ed essenziale passo nella VIS. Nel contesto della VIS, **screening** significa fare una rapida mappatura dei potenziali legami fra la politica, il programma o il progetto e la salute, e quali differenti aspetti della salute possano essere influenzati. Ciò viene fatto sulla base dell'opinione informata e sulle prove già disponibili.

Se lo screening indica un potenziale effetto sulla salute trascurabile, sia positivo che negativo, ciò viene riportato e il rapporto deve essere reso disponibile per la valutazione da parte dei decisori e da quelli interessati dalla politica, programma o progetto proposto.

Se, tuttavia, lo screening indica il bisogno di maggiori informazioni, allora devono essere decisi l'ambito e la finalità di questa ulteriore azione.

Determinazione dell'ambito della Valutazione dell'Impatto sulla Salute

Quando vi è la necessità di acquisire ulteriori informazioni sul potenziale impatto sulla salute, un **processo di analisi** aiuta a giudicare:

- quali potenziali effetti diretti o indiretti sulla salute della politica, programma o progetto debbano essere ulteriormente considerati,
- in rapporto a quale popolazione
- con quali metodi, con quali risorse, con quale partecipazione e in quale ambito di tempo deve essere implementato l'ulteriore processo di VIS

Seguendo questo approccio, si suggerisce che l'analisi evidenzi la necessità di dar luogo ad una di tre ampie categorie di azioni (vedi diagramma precedente) indicate come:

- **valutazione rapida dell'impatto sulla salute**
- **analisi dell'impatto sulla salute**
- **revisione dell'impatto sulla salute**

Valutazione Rapida dell'Impatto sulla Salute

La **Valutazione Rapida dell'Impatto sulla Salute** è una valutazione sistematica dell'impatto sulla salute di una politica, programma o progetto da parte di un certo numero di esperti, di decisori e di rappresentanti dei potenziali portatori d'interesse rispetto alla politica proposta. E' basata sullo scambio delle conoscenze esistenti dei partecipanti coinvolti, compresa la conoscenza acquisita da analisi e ricerche precedenti.

Come il nome suggerisce, tale valutazione dovrebbe essere eseguita senza una grande quantità di risorse e piuttosto rapidamente.

Analisi dell'impatto sulla salute

L'**analisi dell'impatto sulla salute** comporta un esame approfondito di una politica, programma o progetto, il suo potenziale impatto sulla salute e l'opportunità di adeguare la politica, programma o progetto per assicurare un impatto più positivo sulla salute. Essa comprende la rassegna delle evidenze disponibili, l'esplorazione delle opinioni, delle esperienze e delle aspettative dei soggetti interessati e, se necessario, la produzione e l'analisi di nuovi dati.

L'attività, di solito, comprende un ampio campo di competenze multidisciplinari e la combinazione di varie metodologie. Le risorse e i tempi richiesti per l'implementazione saranno necessariamente maggiori di quelle per una valutazione rapida.

Revisione dell'Impatto sulla Salute

Alcune politiche, strategie o insiemi di politiche, programmi e progetti possono essere così ampi da rendere non praticabile un'analisi approfondita. In questi casi, può essere preso in considerazione il processo di **revisione dell'impatto sulla salute**, la cui finalità è di creare una **stima sommaria convincente** degli impatti più significativi sulla salute di politiche e di insiemi di programmi e progetti, senza necessariamente tentare di disegnare il preciso impatto delle varie parti della politica o insiemi su aspetti specifici della salute. Come nell'analisi dell'impatto sulla salute, è previsto l'impiego di tavoli di esperti e di altri metodi di valutazione delle proposte politiche, rivedendo le stime disponibili in materia.

La differenza fra analisi dell'impatto sulla salute e rassegna dell'impatto sulla salute risiede nel tipo di politica/programmi/progetti che vengono valutati e nel livello di impegno necessario per correlare direttamente, possibilmente quantificare o comunque misurare i rapporti di causa-effetto, o di dare una immagine dell'impatto di larga massima.

Valutazione dei dati sulla VIS

In tutti i casi, a seguito del processo di screening, valutazione rapida, analisi dell'impatto (o revisione dell'impatto), va preparata una relazione che comprenda i potenziali impatti e le opzioni per potenziare gli impatti positivi e minimizzare quelli negativi. La relazione viene resa pubblica per fornire ai legittimi portatori d'interesse l'opportunità di essere messi al corrente dei contenuti della relazione ed esprimere la propria opinione su di essa. Questa **valutazione** può portare a una richiesta di migliorare la relazione con ulteriori informazioni e una rivalutazione. Si può aggiungere alla relazione un sommario dei commenti fatti durante la revisione.

Adeguamento delle decisioni o delle intenzioni proposte

Il passo finale, ma essenziale, è di **agire sui risultati della VIS**. Ci si attende che i decisori considerino le raccomandazioni della relazione sulla VIS e le relative valutazioni, che pesino l'interesse della salute della popolazione rispetto ad ogni altro interesse relativo alla politica proposta, e che adeguino la politica, i programmi e i progetti in modo tale da potenziare gli impatti sulla salute positivi e minimizzare quelli negativi.

Monitoraggio e valutazione

Nonostante una specifica VIS essenzialmente finisca qui, si possono considerare due tipi di follow up. In primo luogo che i risultati siano resi disponibili per informare processi simili e in secondo luogo che venga fatto un confronto in futuro fra l'impatto atteso delle raccomandazioni adottate e l'impatto attuale, al fine di creare un processo in continuo sviluppo.

VIS e altre valutazioni di impatto – problemi critici da affrontare

L'impatto sulla salute fa parte in qualche modo di modelli di valutazione dell'impatto ambientale e sociale. Occorre raggiungere sinergie fra differenti valutazioni di impatto ed evitare sovrapposizioni e sovraccarico di differenti valutazioni di impatto attraverso il coordinamento e la cooperazione. Se eseguire una valutazione separata della VIS o combinarla con altre valutazioni di impatto è solo una delle domande critiche che si presentano ai politici. Anche se si raggiunge un accordo sulle idee centrali qui presentate, vi sono molte altre difficili scelte politiche da fare, comprese:

Che cosa? E' impossibile esaminare ogni politica, programma e progetto, per cui è necessario definire i criteri per stabilire che cosa debba essere analizzato.

Quale impatto dovrebbe essere analizzato? Si suggerisce qui di includere impatti sugli esiti di salute, i determinanti e i rischi per la salute, con riferimento anche agli aspetti connessi all'equità.

Come? Integriamo la VIS nei processi esistenti, la facciamo separatamente o optiamo per l'una soluzione o l'altra in funzione del tipo di problema? Vi deve essere un mandato normativo o un regolamento governativo, o vi è spazio anche per una VIS volontaria?

Come possiamo inserire un rapporto di causa fra politica e risultati e quali linee di prova possono contribuire a ciò?

Quando? Quanto presto o tardi è efficace? Esistono informazioni sufficienti nella fase concettuale? E' troppo difficile modificare un progetto quando è in fase avanzata? Cosa possiamo imparare dalla VIS retrospettiva?

Chi? Chi lo fa chi propone la politica e i programmi?
 organismi indipendenti?
 agenzie di regolamentazione?
 all'interno del processo, chi fa che cosa? (preparare le relazioni, valutare le relazioni, comunicare i risultati, per esempio)
Chi paga? (il proponente, il settore pubblico, altri?)

Dove? A livello internazionale, nazionale o locale?

Il progetto ECHP/VIS progredirà a tappe, con molti partner, costruendo consenso su concetti e approcci, sperimentando con studi pilota e revisioni, ulteriori sviluppi e aggiungendo strumenti. Il documento di consenso di base verrà continuamente aggiornato e accompagnato da ulteriori documenti di informazione. Ulteriore lavoro viene già al momento eseguito sulla fase di screening e sugli ambiti di applicazione della VIS.

Allegato - Definizioni dei termini impiegati

Salute

Il glossario dell'OMS presenta almeno tre definizioni di salute:

- *“Salute è uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non semplicemente l'assenza di malattie o infermità”* (Costituzione dell'OMS).

Il glossario di *Salute 21 dell'OMS/Europa* fa riferimento a questa definizione, ma suggerisce che essa “esprime un ideale, che dovrebbe essere il traguardo di tutte le attività di sviluppo della salute (cioè la salute come diritto fondamentale umano e un traguardo sociale mondiale), e “non si presta a misurazioni oggettive e, a scopo operativo, è necessaria una definizione più limitata” Perciò viene suggerita una seconda definizione a tal fine.

- *“Salute è la riduzione di mortalità, morbilità e disabilità dovute a malattie o disordini riconoscibili, e un aumento nel livello di percezione della salute”.*

Infine, a seguito della Quarta Conferenza Internazionale sulla Promozione della Salute, vien fornita la seguente definizione (WHO, Glossario di promozione della Salute, OMS):

- *“Salute è una risorsa per la vita quotidiana, non l'oggetto della vita. E' un concetto positivo che sottolinea le risorse sociali e personali al pari delle capacità fisiche”*

Equità nella salute

Equità nella salute implica che chiunque dovrebbe avere l'opportunità giusta per raggiungere la sua piena salute e che nessuno debba essere svantaggiato nel raggiungere questa possibilità. Questi termini hanno chiare dimensioni morali ed etiche.

Determinanti della salute

I determinanti della salute sono i fattori personali, sociali, culturali, economici e ambientali che influenzano lo stato di salute di un individuo e di una popolazione. Essi comprendono una serie di fattori quali il reddito, l'impiego, l'istruzione, il sostegno sociale, per nominarne qualcuno.

Stato di salute

Lo stato di salute di una persona o popolazione valutata in rapporto a morbilità, disabilità, misurazioni antropologiche, mortalità e indicatori di stato funzionale e qualità di vita.

Esiti di salute

Cambiamenti nell'attuale o futuro stato di salute di individui o comunità che possano essere attribuiti a precedenti azioni o misure.

Politica

Un insieme di definizioni e impegni per perseguire percorsi operativi miranti a raggiungere definiti traguardi di istituzioni pubbliche o private.

Programmi, progetti

Al fine di implementare politiche, possono essere sviluppati diversi programmi e progetti. Un **Programma** è normalmente un insieme di azioni/progetti indirizzati a un fine specifico (per esempio un programma di benessere per l'infanzia, o un programma di controllo del fumo). Un **Progetto** è usualmente definito in modo più ristretto, sebbene in termini di risorse impiegate possa essere più ampio e più ridotto nei confronti di un programma (per esempio costruire una raffineria di petrolio o attivare un corso di formazione possono entrambi essere definiti progetti).

Valori

Valore denota qualcosa di apprezzabile o desiderabile.

In termini politici, "solidarietà" o "democrazia" sono esempi di valori.

Partecipazione

In campo politico, partecipazione si riferisce al *coinvolgimento attivo di tutte le parti interessate nella pianificazione, realizzazione, controllo, monitoraggio e valutazione dell'uso di misure e risorse.*

Monitoraggio

L'osservazione regolare, la sorveglianza, il controllo dei cambiamenti in una condizione o situazione o nel cambiamento di attività.

Valutazione

La misurazione sistematica delle rilevanza, dell'adeguatezza, dell'avanzamento, dell'efficienza o efficacia di una politica, di un programma o di un progetto, in rapporto ai traguardi e agli obiettivi desiderati.

Valutazione dell'Impatto

Il dizionario definisce **impatto** come "effetto o influenza" e **valutazione** come "stima delle dimensioni, della qualità, del valore".

E' stato detto che l'azione politica in ambito pubblico fa ricorso a due categorie generali di misurazione e valutazione: l'analisi e la valutazione politica e la misurazione dell'impatto. L'analisi politica e la valutazione sono descritte come parte del processo di fare politica attraverso il quale si tenta di esplorare se le politiche raggiungono, o no, i loro obiettivi definiti; mentre la valutazione dell'impatto guarda anche a conseguenze non volute, effetti secondari e collaterali.