



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI
Ufficio federale della sanità pubblica UFSP
Sezione nutrizione e attività fisiche

Programma nazionale alimentazione e attività fisica 2008–2012 (PNAAF 2008–2012)

Sintesi

Programme national alimentation et activité physique 2008–2012 (PNAAP 2008–2012)

Nationales Programm Ernährung und Bewegung 2008–2012 (NPEB 2008–2012)

National Programme Nutrition and Physical Activity 2008–2012

Sigla editoriale

© UFSP, Berna (2007)

Editore: Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP)

CH-3003 Berna

www.bag.admin.ch

Direzione del progetto PNAAF:

Alberto Marcacci (UFSP)

Prefazione

Un'alimentazione equilibrata e un'attività fisica sufficiente sono fattori fondamentali per la salute della popolazione svizzera. Negli ultimi anni l'importanza di questo tema è andata crescendo per diversi motivi. In primo luogo si sono acquisite moltissime conoscenze sui nessi tra le malattie non trasmissibili e i fattori di rischio legati all'alimentazione e alla sedentarietà. Ciò ha permesso di riconoscere con sempre maggiore chiarezza il potenziale di prevenzione che esiste in questo campo.

Un altro motivo importante è l'aumento osservato a livello svizzero e mondiale delle persone in sovrappeso o obese. Benché questo preoccupante fenomeno non sia finora stato studiato a fondo, è assodato che la chiave di volta sta nel migliorare il bilancio energetico e i fattori che lo determinano, ossia l'alimentazione e il movimento.

Nel campo dell'alimentazione e del movimento è possibile concentrarsi sugli approcci imperniati all'autoiniziativa, all'incentivazione e al piacere. Ciò non esclude tuttavia che bisogna interrogarsi anche sulla responsabilità delle organizzazioni pubbliche e statali.

Nella Strategia globale su dieta, attività fisica e salute del 2004 e nella Carta europea sull'azione di contrasto all'obesità del 2006, l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) rileva che il fenomeno si è diffuso a seguito dei cambiamenti intervenuti sul piano socioeconomico e culturale e che, per arginarlo, si rendono necessari provvedimenti in diversi ambiti della società.

Il Programma alimentazione e attività fisica 2008–2012 (PNAAF), elaborato su incarico del Consiglio federale, definisce gli obiettivi a lungo termine e le aree di intervento prioritarie della strategia nazionale e costituisce la base per la collaborazione tra i vari attori. Vi hanno partecipato molti partner importanti (Confederazione, Cantoni, rappresentanti della scienza, dell'industria e delle organizzazioni non governative). Lo scambio è stato particolarmente inteso tra l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), l'Ufficio federale dello sport (UFSPo) e la fondazione Promozione Salute Svizzera.

Il PNAAF si fonda sulle esperienze positive raccolte dai partner nel campo dell'alimentazione, del movimento e della salute in Svizzera e all'estero. La collaborazione tra gli attori principali è un fattore che determinerà in misura sostanziale anche la riuscita dell'implementazione.

Ringraziamo tutti coloro che hanno partecipato all'elaborazione del programma per il loro grande impegno e siamo lieti di poter implementare insieme questa strategia.

Prof. Thomas Zeltner
Direttore dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP)

Matthias Remund
Direttore dell'Ufficio federale dello sport (UFSPo)

Joachim Eder
Presidente della fondazione Promozione Salute Svizzera

Markus Dür
Presidente della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità CDS

Programma nazionale alimentazione e attività fisica 2008 – 2012

L'alimentazione e l'attività fisica influenzano il carico di morbidità

L'alimentazione non equilibrata e la mancanza di attività fisica sono da annoverare tra le cause principali delle malattie del sistema cardiovascolare, di diversi tipi di cancro, delle malattie all'apparato motorio nonché di alcuni tipi di diabete. Queste cattive abitudini incidono inoltre in misura determinante sul tasso di morbidità (probabilità di insorgenza di una malattia) e mortalità (tasso di mortalità) come pure sulla perdita di autonomia.

L'attività fisica è fondamentale per mantenere l'equilibrio energetico e un peso corporeo sano. Occupa un posto importante nello sviluppo psicomotorio del bambino. Favorisce una buona stabilità psicofisica per tutta la vita ed ha una comprovata efficacia contro stress, paure e depressioni. I principali fattori preventivi delle malattie cardiocircolatorie e di alcune forme tumorali sono il consumo di frutta e verdura, l'assunzione di grassi «buoni» e un moderato apporto di sale. Un'alimentazione equilibrata, il mantenimento di un peso corporeo sano e un'attività fisica regolare sono mezzi efficaci per la prevenzione delle principali malattie non trasmissibili.



Fig. 1: Influenza dell'alimentazione e dell'attività fisica sulle malattie non trasmissibili
(Illustrazione originale dell'UFSP)

Situazione internazionale

Secondo l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), nel 2002 le malattie non trasmissibili sono state la causa del 60% dei decessi e del 47% della morbidità nel mondo. Nella maggior parte dei Paesi europei cinque dei sette fattori di rischio più importanti per le malattie non trasmissibili sono correlati con l'alimentazione e l'attività fisica: ipertensione, alto tasso di colesterolo nel sangue, sovrappeso, scarso consumo di frutta e verdura e sedentarietà. Gli altri due principali fattori di rischio sono il consumo di tabacco e di alcol.

La diffusione del fenomeno del sovrappeso e dell'obesità ha assunto in tutto il mondo dimensioni epidemiche. Un quarto dei bambini in età scolastica in Europa è in sovrappeso e più della metà della popolazione adulta è affetta da un eccesso ponderale o da obesità. Tali dati variano tuttavia a seconda della regione, della nazione, della cultura e della condizione sociale¹. Tenendo soprattutto conto del fatto che il sovrappeso e l'obesità sono direttamente responsabili di numerose malattie e dell'alto tasso di mortalità, si può affermare che l'elevato numero delle persone affette da questi disturbi costituisce una sfida per la politica sanitaria di tutti i Paesi che ne sono toccati.

Alla luce di questa situazione, l'Assemblea Mondiale della Salute (AMS) ha adottato – nel maggio 2004 – la “Strategia mondiale sull'alimentazione, l'esercizio fisico e la salute”, invitando i governi degli Stati membri a adeguarla alle rispettive realtà nazionali². Nel novembre 2006 i ministri europei della sanità hanno approvato a Istanbul una Carta europea contro l'obesità³, volta a incentivare uno stile di vita che permetta di conciliare obiettivi socioeconomici, culturali e sanitari, facilitando l'adozione di decisioni a favore della salute.

Situazione in Svizzera

La situazione in Svizzera è simile a quella di altri Stati europei. Le abitudini alimentari degli Svizzeri si contraddistinguono per un basso consumo di frutta e verdura e per un'assunzione di zuccheri che supera ampiamente la dose giornaliera raccomandata (10% dell'apporto calorico complessivo). Quasi un terzo della popolazione (31%), stando alle proprie affermazioni, non presta molta attenzione alle scelte alimentari. Rispetto a 10 anni fa il comportamento alimentare della popolazione svizzera non è migliorato⁴. Tra i bambini in età scolastica si sta delineando la tendenza a consumare sempre meno pasti a tavola con la famiglia, a cominciare dalla prima colazione⁵.

La sedentarietà è molto diffusa tra la popolazione elvetica. Il 64% degli adulti non segue la raccomandazione minima di praticare mezz'ora di moto al giorno e il 19% è addirittura completamente inattivo. Preoccupa soprattutto il fatto che nel nostro Paese, tra il 1992 e il 2002, vi è stata una diminuzione dell'attività fisica praticata giornalmente⁶. Anche tra i bambini e gli adolescenti sono in aumento i segnali che indicano un'attività fisica insufficiente, una carenza motoria con conseguente riduzione delle prestazioni fisiche⁷.

¹ International Obesity Task Force: Obesity in children and young people: A crisis in public health. Obesity Reviews, May, 2004.

² WHO: Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health. World Health Organization; Geneva, 2004.

³ WHO Europe: European Charter on Counteracting Obesity. World Health Organization, Regional Office for Europe; Copenhagen, 2006.

⁴ Eichholzer M. et al.: Fünfter Schweizerischer Ernährungsbericht. Bundesamt für Gesundheit. Bern, 2005.

⁵ Baerlocher K. et al.: Die Ernährungssituation von Schulkindern und das Thema Ernährung im Schulunterricht. Eidgenössische Ernährungskommission. Bern, 2000.

⁶ Ufficio federale di statistica: Inchiesta svizzera sulla salute 2002, Ufficio federale di statistica, Neuchâtel, 2003.

⁷ Ufficio federale dello sport et al: Grundlegendokument: Gesundheitswirksame Bewegung. Ufficio federale dello sport; Macolin, 2006.

In Svizzera questo fenomeno causa ogni anno almeno 2 900 decessi prematuri, 2,1 milioni di casi di malattia e costi di cura diretti per 2,4 miliardi di franchi, ai quali vanno aggiunti i costi indiretti quali le assenze dal lavoro per malattia⁸.

Negli ultimi anni il numero delle persone in sovrappeso ha segnato un forte aumento in tutte le fasce d'età. Nel 2002 il 37% della popolazione adulta denotava un eccesso ponderale o obesità. 10 anni prima questo dato era inferiore e raggiungeva il 30%⁹. Desta particolare preoccupazione la situazione tra i bambini (6-12 anni): uno su cinque è in sovrappeso e uno su quattordici obeso. Rispetto alla situazione che si presentava 20 anni prima, si constata un aumento del quintuplo dei casi; per quanto concerne l'obesità si registra una tendenza ancora più allarmante¹⁰.

Nel 2001 i costi macroeconomici indotti da questo fenomeno, incluse le malattie correlate, si quantificavano a 2,7 miliardi di franchi, pari al 5% dei costi globali della salute¹¹.

Attività in corso

Le attività svolte finora si fondano sulla politica nutrizionale della Commissione federale per l'alimentazione e dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) come pure sulla «Concezione del Consiglio federale per una politica dello sport in Svizzera» approvata nel 2000.

La legge federale che promuove la ginnastica e lo sport ha lo scopo di incentivare lo sviluppo e la salute dei giovani e l'attività fisica tra la popolazione.

Promozione Salute Svizzera è da anni impegnata a favore di un peso corporeale adeguato, uno dei tre temi centrali della fondazione.

Per incoraggiare la popolazione a mantenere un peso corporeo sano, l'UFSP e Promozione Salute Svizzera hanno lanciato nel 2002 «Suisse Balance», un programma nazionale congiunto impostato sul lungo termine. Altre iniziative e progetti completano le attività nazionali. Sono sempre più numerosi i Cantoni che elaborano una propria politica in materia di salute estesa all'alimentazione equilibrata e all'attività fisica.

Necessità di intervenire

Gli effetti di provvedimenti nel settore dell'alimentazione e dell'attività fisica sono misurabili solo a lungo termine, poiché implicano un cambiamento delle abitudini di vita. Pertanto occorre migliorare il rilevamento dei dati relativi al comportamento legato all'alimentazione e all'attività fisica della popolazione svizzera come pure le basi scientifiche. Mediante interventi mirati fondati sulle «best practices» (pratiche basate sull'evidenza) si può lottare efficacemente contro il sovrappeso e l'obesità in Svizzera, soprattutto tra i bambini e gli adolescenti, e ridurre così le conseguenze economiche.

In questo contesto, fondamentale è anche la necessità di ottimizzare la collaborazione tra i diversi attori. Con la creazione di nuovi partenariati, ad esempio con l'industria alimentare, possono svilupparsi nuove sinergie ed essere sfruttate in modo più efficiente le risorse e le esperienze acquisite.

⁸ Ufficio federale dello sport et al.: Grundlagendokument: Gesundheitswirksame Bewegung. Ufficio federale dello sport; Macolin, 2006.

⁹ Eichholzer M. et al.: Fünfter Schweizerischer Ernährungsbericht. Bundesamt für Gesundheit; Bern, 2005.

¹⁰ Zimmermann MB. et al.: Overweight and obesity in 6-12 year old children in Switzerland. Swiss Med Wkly, 134:523-528, 2004.

¹¹ Ufficio federale della sanità pubblica: Die Kosten der Adipositas in der Schweiz. Bundesamt für Gesundheit. Bern, 2004.

<i>Mandato dell'UFSP</i>	Considerata la situazione, il Consiglio federale ha adottato la risoluzione dell'OMS "Strategia mondiale sull'alimentazione, l'esercizio fisico e la salute" del 22 maggio 2004, affidando al Dipartimento federale dell'interno (DFI) il compito di sviluppare un programma per la Svizzera sulla base della strategia dell'OMS.
<i>Sviluppo del programma e coinvolgimento di tutti gli attori interessati</i>	La prevenzione di malattie non trasmissibili e dei rispettivi fattori di rischio, in particolare un'alimentazione non equilibrata e un'attività fisica insufficiente, impongono un approccio multisettoriale che coinvolga tutti gli attori determinanti. Sin dall'inizio, il Programma nazionale alimentazione e attività fisica (PNAAF) si è evoluto in un processo partecipativo in cui sono stati coinvolti gli uffici federali competenti in materia di alimentazione e attività fisica, i Cantoni, le organizzazioni parastatali, le organizzazioni non governative, le università, i medici, il settore dell'educazione, l'industria, i media, le associazioni economiche, le associazioni per la protezione dei consumatori, l'OMS e i rappresentanti del settore che include le attività fisiche in generale.
<i>PNAAF: programma quadro</i>	<p>Il presente programma mira a colmare le lacune esistenti attualmente e in particolare a migliorare la coordinazione.</p> <p>Il PNAAF è inteso come un programma quadro per gli interventi a livello nazionale nel campo delle malattie non trasmissibili in relazione all'alimentazione e all'attività fisica. Esso sintetizza tra l'altro gli obiettivi prioritari e può essere utilizzato per dibattiti e discussioni attorno al tema alimentazione, attività fisica e malattie non trasmissibili.</p>
<i>Visione, missione e obiettivi</i>	<p>Il Programma nazionale alimentazione e attività fisica tiene ampiamente conto delle differenze regionali, linguistiche e politiche tipiche del nostro Paese. La sua visione è la seguente:</p> <p><i>La Svizzera offre condizioni di vita tali da permettere ai singoli, alle famiglie e alle comunità di alimentarsi in modo equilibrato e praticare sufficiente attività fisica, promuovendo in tal modo la propria salute.</i></p> <p>La missione del Programma nazionale alimentazione e attività fisica è la seguente:</p> <p><i>Creare e mantenere condizioni di vita favorevoli alla salute, che permettano di stabilizzare e ridurre l'obesità soprattutto nei bambini. Impostare le offerte secondo le esigenze specifiche, il contesto dei gruppi target e dei setting, al fine di arginare le discriminazioni e favorire le pari opportunità.</i></p> <p>A tale scopo sono stati definiti cinque obiettivi principali:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantire la collaborazione nazionale 2. Promuovere un'alimentazione equilibrata 3. Promuovere l'attività fisica e lo sport 4. Adottare approcci integrati per il promovimento di un peso corporeo sano 5. Ottimizzare le offerte di consulenza e terapia

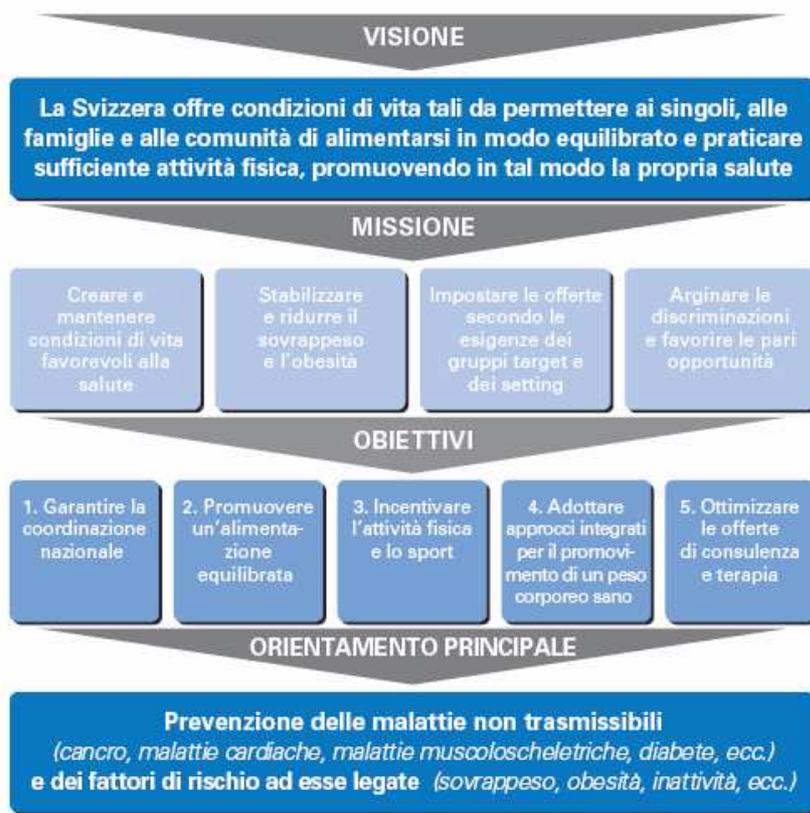


Fig. 2: raffigurazione PNAAF (illustrazione originale dell'UFSP)

Garantire la coordinazione nazionale

Lo scopo di una coordinazione nazionale è quello di assicurare la collaborazione tra gli attori e uno sfruttamento ottimale delle risorse e delle sinergie. Le attività di ricerca, monitoraggio e analisi forniscono le basi scientifiche necessarie allo sviluppo e alla valutazione degli altri provvedimenti previsti dal Programma. Offerte mirate nel campo della formazione e del perfezionamento incrementano la competenza degli specialisti.

Promuovere un'alimentazione equilibrata

Con il secondo obiettivo ci si propone di instaurare abitudini alimentari sane nella vita quotidiana. L'obiettivo si fonda essenzialmente sulle raccomandazioni nazionali in materia di alimentazione, ma tiene conto anche delle esigenze di diversi gruppi target. La sfida consiste nell'ottimizzare le misure già esistenti che hanno dimostrato la loro efficacia nella promozione di un'alimentazione sana - ma anche nuove misure - e nel trovare approcci innovativi per migliorare le abitudini alimentari soprattutto di bambini e adolescenti.

Incentivare l'attività fisica e lo sport

Con il terzo obiettivo si intende creare nuove possibilità per la pratica quotidiana di un'attività fisica destinate a tutti i gruppi della popolazione e motivarli in tal senso. Un contesto favorevole incentiva l'attività fisica a casa, a scuola, sul posto di lavoro, durante gli spostamenti e nel tempo libero. La sfida consiste nel continuare a sviluppare in modo mirato i punti forti dell'offerta di attività fisiche e sportive.

Parallelamente occorre individuare i gruppi di popolazione che non sono raggiungibili nella dovuta misura dalle offerte attuali. Si tratta di sostenere gli approcci innovativi e di sviluppare nuove opportunità laddove sia necessario.

Approcci integrati per il promovimento di un peso corporeo sano

Il quarto obiettivo vuole frenare la tendenza all'aumento del sovrappeso nella popolazione. Occorre integrare nella vita quotidiana approcci combinati (attività fisica, alimentazione, aspetti psichici e sociali) per promuovere il mantenimento di un peso corporeo sano.

Ottimizzazione dell'offerta di consulenza e terapia

Il quinto obiettivo prevede di creare un'offerta di consulenza e terapia, basata sull'evidenza scientifica e orientata al fabbisogno effettivo per le persone che vivono in Svizzera e soffrono di disturbi alimentari, problemi di sovrappeso o di obesità. Particolare attenzione è riservata all'individuazione precoce dei soggetti a rischio.

Principi di attuazione

Il PNAAF deve essere attuato nell'osservanza dei seguenti principi:

- Il conseguimento degli obiettivi implica necessariamente che per l'attuazione del PNAAF sia prestata la medesima attenzione alla collaborazione tra i diversi attori che era stata richiesta al momento della sua elaborazione. Deve essere attribuita particolare importanza alla collaborazione multisettoriale e al partenariato con l'industria alimentare. Creando sinergie con i partner, le risorse in campo possono essere meglio sfruttate e i mezzi a disposizione possono essere investiti più efficacemente.
- Devono essere meglio definiti i ruoli e le competenze dei molteplici attori nel settore dell'alimentazione e dell'attività fisica in Svizzera. L'attuazione delle misure deve avvenire in un'ottica di lungo termine. I provvedimenti che mirano a modificare lo stile di vita delle persone necessitano di un periodo di tempo che va dai 15 ai 20 anni.
- Il Programma deve mettere in primo piano messaggi positivi come il piacere di mangiare e di praticare attività fisiche. Occorre sfruttare tutte le possibilità per favorire in primo luogo questo tipo d'approccio.

Punti centrali

Centrale nel Programma nazionale alimentazione e attività fisica è la creazione di una piattaforma nazionale sull'alimentazione e l'attività fisica e di un sistema di monitoraggio. Due strumenti che dovrebbero facilitare la collaborazione multisettoriale e la coordinazione degli interventi già effettuati o pianificati. Inoltre, questi strumenti, dovrebbero permettere di identificare le lacune esistenti e analizzare il contesto nella quale s'inseriscono i problemi di salute pubblica legati all'alimentazione e all'attività fisica.

Piattaforma nazionale alimentazione e attività fisica

Nel quadro della piattaforma nazionale sull'alimentazione e l'attività fisica si intendono discutere, insieme agli attori coinvolti, le misure d'intervento da adottare di comune accordo. Come in altri settori della sanità pubblica, ma in particolare nel campo dell'alimentazione e all'interno delle condizioni quadro stabilite per lo sport e l'attività fisica in generale, sorgono costantemente alcune questioni: le misure volontarie sono sufficienti per conseguire un miglioramento della situazione sanitaria? Quando è inevitabile intervenire a livello di disciplinamento? Prima di adottare misure legali, di regola va completamente sfruttato il potenziale degli attori privati (p.es. l'industria alimentare o il commercio al dettaglio) e di organizzazioni non profit e volontarie per misure volontarie di autodisciplinamento.

Si tratta però anche di sostenere in modo ottimale il grande impegno profuso dagli attori privati mediante attività dell'ente pubblico che possano poggiarsi su solide basi legali. Questa piattaforma strategica deve sostenere le attività delle reti esistenti senza entrare in concorrenza con loro.

Sistema unitario di monitoraggio

Occorre sviluppare un sistema di monitoraggio unitario che poggi sulle strutture esistenti, quali l'Osservatorio sport e movimento in Svizzera (sportobs) o l'Inchiesta Svizzera sulla salute. È tuttavia opportuno mettere a punto anche altri strumenti, ad esempio la National Nutrition Survey Switzerland (NANNUS) o un monitoraggio dell'attività fisica dei bambini. Tali strumenti consentono di individuare lacune e approcci efficaci nel campo dell'alimentazione e dell'attività fisica.

Responsabilità

Le responsabilità del PNAAF sono ripartite tra i tre partner UFSP, UFSPO e Promozione Salute Svizzera nel modo seguente:

- l'UFSP assume la direzione per quanto concerne la messa in atto della coordinazione nazionale (obiettivo 1), la promozione di una alimentazione equilibrata (obiettivo 2), l'ottimizzazione delle offerte di consulenza e di terapie (obiettivo 5), così come la promozione dell'attività fisica nel quotidiano (obiettivo 3);
- l'UFSPO è responsabile innanzitutto della promozione dello sport e, più in generale, dell'attività fisica (obiettivo 3);
- Promozione Salute Svizzera compete l'adozione di approcci integrati per il promovimento di un peso corporeo sano (obiettivo 4).

Un ruolo di primo piano per la pianificazione e l'attuazione del Programma lo svolgono i Cantoni. Altri importanti partner sono, i Comuni, le organizzazioni parastatali, le organizzazioni non governative (Alleanza ONG), l'industria alimentare e il commercio in questo settore. Nell'elaborazione delle misure sono pure implicati altri uffici federali, quali l'Ufficio federale della migrazione (per quanto concerne ad es. l'integrazione sociale attraverso lo sport), l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (per quanto attiene alla pianificazione dell'insediamento che favorisca l'attività fisica), l'Ufficio federale delle strade (per quanto riguarda ad es. il traffico lento e in particolare le piste ciclabili) e l'Ufficio federale dell'agricoltura (in merito ad es. alla produzione di derrate alimentari).