



Regione Umbria
Assemblea legislativa

Segreteria Generale

L'approccio globale alla salute mentale dell'Unione europea



Ugo Carlone
Luglio 2023

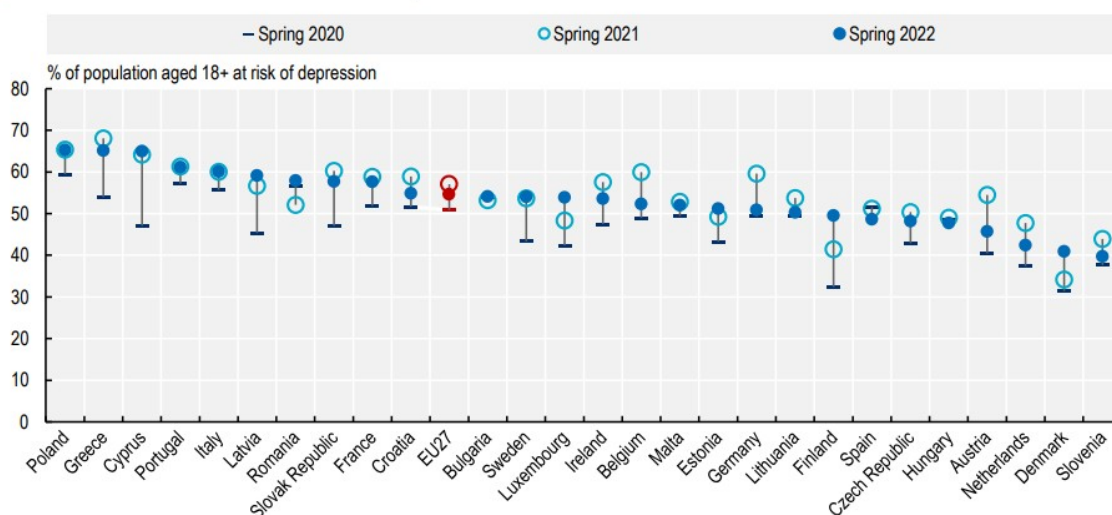
NOTA INFORMATIVA POLITICHE EUROPEE 6/2023

La comunicazione su un *approccio globale alla salute mentale* ([COM/2023/298](#)), approvata il 7 giugno 2023, segna, nelle parole della Commissione europea, "un punto di svolta" nelle politiche dell'UE sul tema. Annunciata dalla presidente von der Leyen nel [discorso sullo stato dell'Unione](#), essa risponde alle priorità individuate all'inizio del suo mandato e all'invito formulato dal Parlamento europeo nella [risoluzione del 2022](#) sulla salute mentale nel mondo del lavoro digitale.

Nel testo si legge che i problemi di salute mentale "possono colpire chiunque e richiedono azioni concertate e l'impegno incondizionato di tutti i soggetti coinvolti". La salute mentale è parte integrante della salute: "si tratta di uno stato di benessere nel quale i singoli sono consapevoli delle proprie capacità, sanno affrontare le normali difficoltà della vita e sono in grado di contribuire alla vita della comunità". È anche "un presupposto per un'economia produttiva e una società inclusiva" (per cui essa "va oltre la sfera individuale o familiare") ed è influenzata da fattori sia personali che esterni (come, ad esempio, le "crisi senza precedenti" che vivono le nostre società: pandemia, guerra russo-ucraina, crisi energetica, inflazione). Rispondere alle sfide in materia di salute mentale è perciò "fondamentale per rafforzare la resilienza dei singoli individui e della popolazione" ed è "un imperativo sociale ed economico".

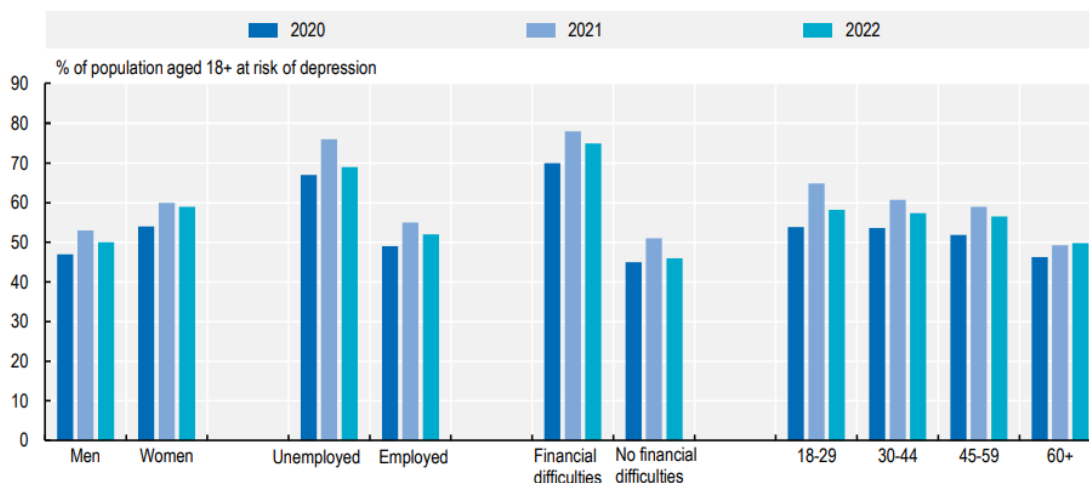
Il costo della mancata azione nella salute mentale "è già notevole e purtroppo si prevede che aumenterà ulteriormente, in linea con i fattori di stress globali". Qualche dato: prima della pandemia circa 84 milioni di persone nell'UE (cioè una persona su sei) erano interessate da problemi di salute mentale (con un costo di 600 miliardi di euro, il 4% del PIL), con molte disparità in termini regionali, sociali, di genere e di età; il 27% degli occupati riferiva di aver sperimentato stress, depressione o ansia correlati al lavoro nei 12 mesi precedenti; nel 2019, più del 7% degli europei soffriva di depressione e il 13% [si sentiva solo](#) per la maggior parte del tempo, numero raddoppiato durante la pandemia; il suicidio è la seconda causa di morte tra i giovani tra i 15 e i 19 anni.

Figure 3.13. Share of adults at risk of depression, 2020-22



Note: A risk of depression is defined as people with a WHO-5 score of less than 50 on a scale from 0-100.
Source: Eurofound's *Living, working and COVID-19 e-survey*.

Figure 3.14. Share of adults in the EU at risk of depression among selected groups, 2020-22



Note: A risk of depression is defined as people with a WHO-5 score of less than 50 on a scale from 0-100.

Source: Eurofound's *Living, working and COVID-19 e-survey*.

L'approccio proposto sostiene gli Stati membri nei loro sforzi per conseguire l'obiettivo di salute mentale contenuto nell'Agenda 2030 (vedi [Nota Informativa 4/2023](#)): si tratta del n. 3.4, che prevede di ridurre di un terzo, entro il 2030, la mortalità prematura da malattie non trasmissibili attraverso la prevenzione e il trattamento e promuovere benessere e salute mentale. Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali, così come nel Pilastro europeo dei diritti sociali si legge che ognuno ha il diritto di accedere tempestivamente a un'assistenza sanitaria preventiva e terapeutica di buona qualità e a costi accessibili.

La comunicazione costituisce sostanzialmente un *piano* articolato di azioni per la salute mentale e rappresenta "l'inizio di un nuovo approccio strategico" al tema, "di natura intersettoriale, che va oltre la politica sanitaria". Tale approccio si basa su tre principi guida, che vengono ripresi nelle iniziative previste:

- L'accesso a una prevenzione adeguata ed efficace;
- L'accesso all'assistenza sanitaria e a cure per la salute mentale di alta qualità e a costi accessibili;
- La possibilità di reinserimento nella società in seguito al recupero.

3 PRINCIPI GUIDA



ACCESSO A UNA
PREVENZIONE
ADEGUATA ED
EFFICACE



CURE E ASSISTENZA
DI ALTA QUALITÀ
E A PREZZI
ACCESSIBILI



REINSERIMENTO
NELLA SOCIETÀ
IN SEGUITO ALLA
RIPRESA

La comunicazione "si concentra sulle modalità per fornire soccorso alle persone affette da problemi di salute mentale e sulle politiche di prevenzione" e individua 20 iniziative faro articolate in 8 specifici ambiti di intervento:

- (a) Integrazione della salute mentale in tutte le politiche;
- (b) Promozione della buona salute mentale, della prevenzione e dell'intervento precoce in relazione ai problemi di salute mentale;
- (c) Miglioramento della salute mentale dei bambini e dei giovani;
- (d) Assistenza alle persone più bisognose;
- (e) Gestione dei rischi psicosociali sul luogo di lavoro;
- (f) Rafforzamento dei sistemi di salute mentale e miglioramento dell'accesso alle cure e all'assistenza;
- (g) Eliminazione della stigmatizzazione;
- (h) Promozione della salute mentale a livello mondiale.

Per il sostegno alle diverse attività la CE individua un totale di 1,23 miliardi di euro provenienti da diversi strumenti già esistenti (EU4Health, Orizzonte 2020 e Orizzonte Europa, Fondo sociale europeo Plus, Fondo europeo di sviluppo regionale, programma "Europa creativa", programma "Cittadini, uguaglianza, diritti e valori", etc.).

Salute mentale e Conferenza sul Futuro dell'Europa

Il tema della salute mentale è stato oggetto anche della Conferenza sul Futuro dell'Europa. Come si legge nella [Relazione sul risultato finale](#), la Misura 1 della Proposta 9 - *Attribuire un significato più ampio al termine "salute"* raccomanda di "migliorare la comprensione dei problemi di salute mentale e dei modi per affrontarli, anche fin dalla prima infanzia e dalla diagnosi precoce, sulla base delle buone pratiche sviluppate in tutta l'UE, che dovrebbero essere facilmente accessibili attraverso il portale sulle migliori pratiche in materia di sanità pubblica. Ai fini della sensibilizzazione, le istituzioni dell'UE e le parti interessate pertinenti dovrebbero organizzare eventi per lo scambio delle migliori pratiche e aiutare i loro membri a diffonderle nelle rispettive circoscrizioni. Dovrebbe essere elaborato un piano d'azione dell'UE sulla salute mentale, che fornisca una strategia a lungo termine per la salute mentale, anche in materia di ricerca, e affronti altresì la questione della disponibilità di professionisti, anche per i minori, e la creazione, nel prossimo futuro, di uno specifico Anno europeo della salute mentale".

(a) Integrazione della salute mentale in tutte le politiche

Gli "ostacoli a una buona salute mentale non possono essere superati agendo esclusivamente a livello del sistema sanitario". Un approccio globale alla salute mentale "deve riconoscere l'influenza dei fattori biologici e psicologici, nonché l'importanza della famiglia, della comunità, dell'economia, della società, dell'ambiente e della sicurezza", ed anche "il ruolo della combinazione di lavoro e assistenza, il contesto scolastico e lavorativo, nonché il mondo digitale, i determinanti sociali (ad es. livelli di violenza subiti, genere, comportamento e istruzione), economici (ad es. instabilità, inflazione, povertà e disoccupazione) e commerciali (ad es. pressione del marketing aggressivo) della salute. Perciò, gli Stati membri sono invitati ad adottare un approccio che promuova la salute mentale in tutte le politiche.

Iniziative faro previste:

1. Iniziativa europea per lo sviluppo delle capacità in materia di salute mentale

Sostegno alla promozione della salute mentale in tutte le politiche, sostegno al ruolo dei portatori di interessi nella promozione della salute mentale nelle comunità, programma (*kit* di strumenti) per un approccio multidisciplinare allo sviluppo delle capacità in materia di salute mentale.

(b) Promozione della buona salute mentale, della prevenzione e dell'intervento precoce in relazione ai problemi di salute mentale

Un intervento precoce "può garantire un sostegno tempestivo e prevenire un ulteriore deterioramento del benessere e della salute mentale", in particolare tra i giovani, ed è "cruciale per riconoscere e affrontare i fattori di rischio e i segnali di varie forme di disagio che le persone potrebbero vivere". Questo vale per molti contesti: scuole, luoghi di lavoro, case di riposo, carceri, etc. Inoltre, chi presenta problemi di salute mentale deve "sapere a chi rivolgersi per chiedere aiuto"; oggi servizi e strumenti disponibili "sono sparsi e variano ampiamente all'interno dell'UE": una situazione che "deve cambiare", perché essi non sono sufficientemente visibili e noti. In definitiva, la promozione di una buona salute mentale, la prevenzione e gli interventi precoci "sono più efficaci e convenienti sotto il profilo dei costi rispetto alle cure".

Iniziative faro previste:

2. Iniziativa europea per la prevenzione della depressione e dei suicidi

Sostegno alle politiche in materia di prevenzione della depressione e dei suicidi basate sullo scambio di migliori pratiche.

3. Iniziativa "Healthier Together" – salute mentale

Rafforzamento della componente *salute mentale* dell'iniziativa "Healthier Together" sulle malattie non trasmissibili.

4. Portale d'accesso per le persone affette da problemi di salute mentale

Creazione di un archivio dell'UE contenente le migliori pratiche degli Stati membri (linee di assistenza telefonica, punti di assistenza, etc.), invito alla creazione di siti web nazionali che fungano da punto di riferimento unico per migliorare l'accesso alle cure, al sostegno e all'assistenza.

5. Codice europeo per la salute mentale

Adozione di raccomandazioni basate su dati concreti e attivamente promosse per consentire alle persone affette da problemi di salute mentale di prendersi meglio cura della propria salute mentale e di quella dei propri familiari e prestatori di assistenza.

6. Sviluppo di un ecosistema comune per la ricerca sul cervello

Rafforzamento della ricerca sulla salute del cervello, anche per quanto concerne la salute mentale.

(c) Miglioramento della salute mentale dei bambini e dei giovani

In UE la salute mentale dei più giovani è peggiorata, soprattutto a causa della pandemia. Ansia, tristezza o paura, autolesionismo, scarsa autostima, bullismo e disturbi alimentari, scrive la CE, sono sempre più frequenti tra i giovani, quindi in "anni di vita più vulnerabili e formativi, che possono plasmare la loro salute fisica e mentale per tutta la loro vita". Sono molti fattori che incidono: essere poveri, residenti in zone rurali o remote, migranti e "sfollati, vittime di sfruttamento sessuale e di altri abusi, preoccupati per i cambiamenti climatici e per un "futuro spaventoso"; ed essere esposti a contenuti digitali inappropriati, ambito a cui la Commissione dedica moltissimo spazio.

Iniziative faro previste

7. Rete per la salute mentale dei bambini e dei giovani

Scambio di informazioni, sostegno reciproco e sensibilizzazione attraverso gli ambasciatori della gioventù.

8. Salute dei minori 360

Adozione di un kit di strumenti di prevenzione.

9. Iniziativa faro "Youth First"

Sviluppo di strumenti per bambini e giovani per affrontare, ad esempio, stili di vita sani e prevenzione in stretta collaborazione con i bambini e i giovani.

10. Schermi sani, giovani sani

Proseguimento dell'attuazione della strategia per un'internet migliore per i ragazzi, elaborazione di orientamenti per la tutela dei minori nel mondo digitale, definizione di un codice di condotta sulla progettazione adeguata all'età, facilitazione dei lavori sul codice di condotta per lottare contro le forme illegali di incitamento all'odio online.

L'impatto della pandemia sui giovani

Estratto da: OECD – Commissione europea, [*Uno sguardo alla sanità: Europa 2022 \(sintesi\)*](#).

"Benché la pandemia abbia avuto un impatto sulla vita di pressoché tutta la popolazione, a destare particolari preoccupazioni è la salute mentale e fisica dei milioni di giovani europei, i cui anni formativi sono stati contrassegnati da interruzioni delle loro attività sociali ed educative. In alcuni paesi europei – quali Belgio, Estonia, Francia, Svezia e Norvegia, la percentuale di giovani che riferiscono di avere sintomi di depressione è più che raddoppiata durante la pandemia, raggiungendo livelli di prevalenza di almeno due volte superiori a quelli delle fasce di età più avanzata. Molti giovani e bambini hanno inoltre ridotto notevolmente il tempo dedicato all'attività fisica, e hanno mostrato un peggioramento delle loro abitudini alimentari, tanto che in alcuni paesi i dati sembrano indicare un aumento del tasso di sovrappeso e di obesità infantili.

La crescente domanda di sostegno alla salute mentale, unita alle interruzioni nella prestazione di assistenza durante la pandemia, ha messo a dura prova i servizi di salute mentale, già precedentemente in difficoltà. Nella primavera del 2021 e in quella del 2022 circa il 50 % dei giovani europei ha riferito di avere esigenze di assistenza insoddisfatte in materia di salute mentale. Nonostante molti paesi abbiano attuato alcune misure a tutela e a sostegno della salute mentale dei giovani, l'entità dell'impatto richiede ulteriori azioni per garantire che la pandemia non lasci a questa generazione delle cicatrici permanenti".

(d) Assistenza alle persone più bisognose

Le malattie mentali "sono associate a molte forme di disuguaglianza e occorre prestare particolare attenzione alle persone in situazioni di vulnerabilità". Richiamando il concetto di *intersezionalità*, la CE ricorda che gli individui possono appartenere a uno o a più gruppi vulnerabili allo stesso tempo e dedica paragrafi specifici alla necessità di garantire assistenza ad anziani, persone sole, donne (soprattutto se vittime di violenza), vittime di discriminazioni legate al genere o all'orientamento sessuale, vittime di tratta di esseri umani, pazienti oncologici, persone con disabilità, persone che soffrono di sindrome post-Covid (o *long Covid*), rifugiati e sfollati, persone senza fissa dimora, Rom, vittime di reati ed anche residenti in zone rurali o remote.

Iniziative faro previste

11. Protezione delle vittime di reato

Miglioramento dell'accesso delle vittime di reato all'assistenza psicologica e di salute mentale.

12. Missione contro il cancro: piattaforma per i giovani sopravvissuti al cancro

Creazione di una piattaforma di aiuto per migliorare la salute mentale dei giovani sopravvissuti al cancro (Orizzonte Europa).

(e) Gestione dei rischi psicosociali sul luogo di lavoro

Le persone trascorrono una parte importante del loro tempo sul luogo di lavoro; un buon ambiente di lavoro, perciò, "è fondamentale per la salute", perché stress e rischi psicosociali possono incidere sul benessere mentale e "comportare minore soddisfazione professionale, conflitti, riduzione della produttività, *burnout*, assenteismo e avvicendamento del personale". La salute mentale, inoltre, costituisce più in generale "un presupposto per la capacità lavorativa, la competenza e la produttività". Tuttavia, la metà dei lavoratori europei ritiene che lo stress sia "comune" sul luogo di lavoro; esso infatti "contribuisce a circa la metà di tutti i giorni di lavoro persi". Va ricordato che le nuove forme di lavoro introdotte dalla digitalizzazione e accelerate dalla pandemia hanno inciso sulla salute mentale dei lavoratori, anche se la loro flessibilità potrebbe rivelarsi vantaggiosa. I *lavoratori essenziali* (soprattutto operatori sanitari e sociali) sono risultati i più esposti ai rischi psicosociali connessi al lavoro nel contesto post-pandemico. La Commissione definisce alcuni ambiti e fattori specifici legati alla salute mentale sul lavoro: il ruolo dei datori di lavoro, il diritto alla disconnessione, il diritto di ritornare al lavoro dopo una malattia mentale, i rischi psicosociali nel settore agricolo e, in generale, la sicurezza sui luoghi di lavoro.

Iniziative faro previste

13. *Iniziativa a livello dell'UE sui rischi psicosociali*

Valutazione degli approcci legislativi per affrontare i rischi psicosociali sul luogo di lavoro negli Stati membri.

14. *Campagne dell'UE relative ai luoghi di lavoro*

Organizzazione di campagne come "Ambienti di lavoro sani e sicuri".

(f) Rafforzamento dei sistemi di salute mentale e miglioramento dell'accesso alle cure e all'assistenza

I sistemi sanitari "devono rafforzare la loro capacità di condurre interventi in materia di salute mentale, dalla prevenzione all'intervento precoce e alla diagnosi, fino alla cura e alla gestione dell'assistenza e al sostegno al reinserimento dei pazienti". Il rafforzamento dei sistemi di salute mentale e il miglioramento dell'accesso alle cure e all'assistenza costituiscono perciò un obiettivo fondamentale, in linea con quanto previsto dal Pilastro europeo dei diritti sociali. Invece, nell'Unione le persone con di salute mentale "non hanno sempre un accesso paritario e agevole al sostegno e spesso i costi di quest'ultimo non sono sostenibili per molte di loro". Esistono disparità tra gli Stati membri e al loro interno nella capacità di soddisfare le esigenze delle persone con problemi di salute mentale. Le diverse disuguaglianze, poi, hanno un impatto anche sull'accesso a un'assistenza adeguata. Perciò, per la CE è essenziale "individuare le migliori pratiche e soluzioni innovative per migliorare la disponibilità, la qualità e l'accessibilità, anche dal punto di vista economico, dell'assistenza in materia di salute mentale", rafforzare la formazione del personale sanitario, valutare l'uso di strumenti digitali (ad esempio la telemedicina e le linee di assistenza telefonica), sperimentare la *prescrizione sociale* (*social prescribing*), sostenere gli Stati nel rispondere alle esigenze non soddisfatte in termini di medicinali, esplorare il potenziale delle nuove tecnologie per la prevenzione e la cura e rafforzare la raccolta e il monitoraggio dei dati.

Che cos'è la "prescrizione sociale"

La *prescrizione sociale (social prescribing)*, come si legge nella comunicazione, è un approccio innovativo per migliorare il benessere e la salute, compresa quella mentale, che mira a conferire a una persona conoscenze, motivazione e fiducia necessarie per gestire meglio e migliorare la propria salute e il proprio benessere. Esso può essere applicato nell'assistenza sanitaria di base, laddove medici o altri operatori possono prescrivere "attività corrispondenti alle esigenze e agli interessi della persona", come, ad esempio, trascorrere del tempo nella natura, praticare sport o yoga o partecipare ad attività sociali e culturali". Come [scrive l'ISS](#), "i modelli di cura integrati, equi e incentrati sulla persona utilizzano interventi non medici per affrontare più ampi determinanti sociali implicati nello stato di salute e aiutare i pazienti a migliorare i comportamenti di salute e gestire meglio le loro condizioni"; la *prescrizione sociale*, intesa come "pratica di *riferimento alla comunità*" permette di rispondere "alle esigenze fisiche, sociali, emotive, di stile di vita o pratiche dei pazienti, cercando opzioni terapeutiche all'interno di una gamma di servizi di assistenza locali e contribuendo a creare comunità più sane".

Iniziative faro previste

15. *Iniziativa a favore dell'incremento dei professionisti nell'UE e del miglioramento della loro formazione*
Rafforzamento della formazione degli operatori sanitari e di altri professionisti.

16. *Sostegno tecnico alle riforme in materia di salute mentale in diversi settori*

Sostegno tecnico agli Stati membri per progettare e attuare riforme volte a migliorare la disponibilità di servizi integrati intersettoriali di salute mentale.

17. *Raccolta di dati sulla salute mentale*

Inclusione di ulteriori dati sulla salute mentale nell'indagine europea sulla salute condotta mediante interviste.

(g) Eliminazione della stigmatizzazione

Stigmatizzazione e discriminazione nei confronti dei problemi di salute mentale aggravano il loro impatto personale ed economico. La discriminazione, in particolare, è diffusa soprattutto sui social media ma anche nei luoghi di lavoro. Occorre "investire nel miglioramento della consapevolezza e della comprensione della salute mentale", anche attraverso i programmi scolastici. Arti e cultura svolgono un ruolo rilevante e possono integrare il sostegno più tradizionale e contribuire alla prevenzione di tali problemi e alla lotta contro la stigmatizzazione connessa alla salute mentale. È opportuno sensibilizzare responsabili politici, datori di lavoro, operatori sanitari, altri professionisti e il pubblico in generale e sostenere le attività comunitarie (sport, arte, natura) che contribuiscono ad eliminare la stigmatizzazione.

Iniziative faro previste

18. *Lotta alla stigmatizzazione e alla discriminazione*

Sostegno alle attività di sensibilizzazione ed elaborazione di orientamenti dell'UE sull'eliminazione della stigmatizzazione e della discriminazione.

(h) Promozione della salute mentale a livello mondiale

Salvaguardia e promozione della salute mentale non costituiscono una priorità solo europea, ma anche una "questione globale" nell'ambito della quale "l'UE può dare l'esempio, fornendo contributi mirati a livello internazionale e promuovendo la convergenza, ove opportuno". Per

esempio, attraverso la strategia globale dell'UE in materia di salute, il piano d'azione per i giovani nell'ambito dell'azione esterna dell'UE e azioni di sensibilizzazione.

Iniziative faro previste

19. Sostegno alla salute mentale per gli sfollati e le persone colpite dalla guerra in Ucraina

Fornitura di primo soccorso psicologico alle persone colpite dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, sostegno psicosociale agli sfollati, programma di *e-learning* per i pediatri e il personale medico.

20. Supporto alla diffusione del pacchetto di servizi minimi per la salute mentale e il sostegno psicosociale del Comitato permanente inter-agenzie

Diffusione di un pacchetto di servizi minimi inteso ad aiutare gli operatori umanitari a fornire assistenza di qualità nel contesto delle emergenze umanitarie.