

Inquadramenti normativi

La promozione del benessere mentale nei bambini e ragazzi

di *Carla Mura*

INQUADRAMENTI NORMATIVI

Il benessere mentale dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze è un tema di importanza fondamentale avente implicazioni significative per il loro sviluppo sia individuale che collettivo all'interno degli ambienti che frequentano e, più in generale, della società in cui vivono. L'adolescenza, in particolare, rappresenta una fase di transizione cruciale tra l'infanzia e l'età adulta, un periodo di profondi cambiamenti fisici, emotivi e sociali che possono influenzare in maniera significativa la salute mentale dei ragazzi e delle ragazze. Promuovere e tutelare la salute mentale non si concretizza solo nell'intervenire per limitare l'assenza di disturbi, ma include il fornire una serie di strumenti di carattere psicologico che favoriscano e potenzino le capacità dei singoli di gestire le emozioni, di sviluppare relazioni positive, di adattarsi ai cambiamenti e di raggiungere il proprio potenziale.

Si tratta di un obiettivo complesso che richiede un approccio multifattoriale e interdisciplinare che vada a considerare i diversi fattori che concorrono al benessere mentale, la famiglia, la scuola e la comunità, e che in senso ampio svolgono un ruolo chiave nel coltivare la salute mentale dei bambini, delle bambine e dei ragazzi, delle ragazze. In tali ambiti, dunque, è necessario investire in maniera efficace, con degli interventi che possono essere sintetizzati in: programmi di prevenzione nelle scuole, volti a implementare l'educazione socio-emotiva in modo da aiutare i bambini, le bambine e i ragazzi, le ragazze a sviluppare abilità di gestione delle loro emozioni, a migliorare la comunicazione e ad affrontare e risolvere i conflitti nella maniera più corretta; servizi di supporto psicologico facilmente accessibili per i bambini, le bambine e i ragazzi, le ragazze che ne abbiano necessità, sia a livello individuale che familiare; supporto alle famiglie affinché possano riconoscere i segnali del disagio mentale nei bambini, nelle bambine e nei ragazzi, nelle ragazze; formazione specifica per gli insegnanti e gli operatori del mondo della scuola.

Merita ricordare, innanzitutto, che secondo l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), il peso a livello globale dei disturbi mentali è in costante aumento, con un conseguente impatto sulla salute e sui principali aspetti sociali, umani ed economici in tutti i Paesi del mondo. L'OMS segnala che il 10-20% dei bambini, delle bambine e dei ragazzi, delle ragazze nel mondo soffre di disturbi mentali, la metà di queste patologie si manifesta entro i 14 anni, tre quarti entro i 25 e, per tali motivi, ha deciso di concentrare l'attenzione globale sulle azioni urgenti e necessarie a mantenere gli esseri umani e il pianeta in salute e sulla promozione di misure dirette a creare delle società incentrate sul benessere fisico e mentale, con un'attenzione specifica per le persone di minore età.



Istituto degli Innocenti



Piazza SS. Annunziata, 12 · 50122 Firenze
tel. 055 2037363 · fax 055 2037205
biblioteca@istitutodeglinnocenti.it

minori.gov.it
minoritoscana.it
istitutodeglinnocenti.it

Il presente documento fa parte di *Rassegna giuridica infanzia e adolescenza*, periodico trimestrale già registrato presso il Tribunale di Firenze con n. 4963 del 15/05/2000.

Sul piano giuridico, a livello internazionale, la salute mentale dei bambini, delle bambine e dei ragazzi, delle ragazze è tutelata, innanzitutto, dall'articolo 24 della [Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza](#), adottata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, nel quale si afferma che gli Stati Parte riconoscono il diritto di bambini, bambine e di ragazzi, ragazze di godere del più alto standard di salute possibile, di beneficiare di strutture mediche e di riabilitazione e prevede che essi si impegnino per garantire che nessun minorenne sia privato del diritto di avere accesso a tali servizi e per dare piena attuazione a tale diritto.

Nel 2015, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite (ONU) ha adottato, con la risoluzione 21 ottobre 2015, A/RES/70/1, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, un piano d'azione ambizioso per migliorare la vita delle persone e del pianeta. L'Agenda si articola in 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) che coprono un'ampia gamma di questioni interconnesse, dalla povertà alla salute, dall'istruzione all'ambiente. Più in particolare, il terzo obiettivo dell'Agenda 2030 mira a garantire una vita sana e il benessere per tutti a tutte le età concentrandosi su una serie di aspetti cruciali, tra i quali merita richiamare, in particolare, la promozione della salute mentale e del benessere psicologico, l'accesso universale all'assistenza sanitaria e il rafforzamento dei sistemi sanitari. Nel 2021 il Comitato ONU per i diritti umani ha adottato la [risoluzione 1 luglio 2020, A/HRC/RES/43/13](#) su salute mentale e diritti umani con la quale si intende, tra le altre cose, promuovere un cambiamento di paradigma nella salute mentale e adoperarsi affinché, a livello globale, vengano adottate, attuate, aggiornate, rafforzate o monitorate, a seconda dei casi, le leggi, le politiche e le pratiche esistenti in materia. Nel dicembre 2022 l'OMS e l'UNICEF hanno pubblicato il "[Joint programme on mental health and psychosocial well-being and development of children and adolescents](#)", con il quale sulla base delle rispettive competenze ed esperienze, lavorano insieme per accelerare le azioni in favore della salute mentale e del benessere e dello sviluppo psicosociale di bambini, bambine e di ragazzi, ragazze.

Sul piano internazionale merita segnalare, inoltre, il recente Report "[Mental health and well-being of children and young adults](#)" del Comitato per gli affari sociali, la salute e lo sviluppo sostenibile del Consiglio d'Europa, pubblicato in *Provisional version* nel 2023. Agli Stati si raccomanda di costruire sistemi sanitari nazionali forti e di diffondere la conoscenza dell'importanza della salute mentale in tutti i Paesi, di agire per affrontare ulteriori fattori che influiscono sulla salute mentale e sul benessere dei bambini,

delle bambine e dei ragazzi, delle ragazze e di adottare tutte le precauzioni necessarie per tutelarli, anche in caso di un'emergenza sanitaria pubblica o di un periodo di confinamento.

Per quanto riguarda il livello europeo, l'Unione europea (UE), in conformità con l'articolo 168 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, si adopera per raggiungere una migliore protezione della salute in tutte le sue politiche e attività. L'azione dell'UE in materia di salute ha come obiettivi il miglioramento della sanità pubblica, la prevenzione delle malattie e dei rischi per la salute, compresi quelli legati allo stile di vita, nonché favorire la ricerca. A tal proposito merita richiamare il [regolamento 24 marzo 2021, 2021/522](#) che istituisce un programma d'azione dell'Unione europea in materia di salute per il periodo 2021-2027 (Programma UE per la salute, EU4Health) e che abroga il regolamento UE 11 marzo 2014, n. 282/2014. Il programma mira a creare una maggiore efficienza e un valore aggiunto per il raggiungimento di obiettivi che non potrebbero essere conseguiti tramite le azioni intraprese unicamente a livello nazionale e, in tal senso, sostiene e integra le politiche nazionali al fine di promuovere e migliorare la salute nei diversi Stati Membri, garantendone la tutela in tutte le politiche e attività dell'UE in linea con l'approccio *One health*. Sul tema è importante richiamare anche la recente Strategia dell'UE sui diritti dei minori di età, contenuta nella [comunicazione 24 marzo 2021, COM/2021/142 final](#), nella quale la salute sia fisica che mentale di bambini, bambine e ragazzi, ragazze è uno dei temi centrali. Il Consiglio dell'UE, inoltre, ha adottato recentemente la [raccomandazione 4 giugno 2021, n. 9106/21](#) che istituisce una garanzia europea per l'infanzia. L'obiettivo della raccomandazione è prevenire e combattere l'esclusione sociale dei minorenni che si trovano in situazioni di difficoltà e bisogno, garantendo l'accesso a una serie di servizi fondamentali, tra cui quello alla salute, con una attenzione specifica alla salute mentale. Inoltre, nel 2023 la Commissione europea ha adottato la [comunicazione 7 giugno 2023, COM\(2023\) 298 final](#), su un approccio globale alla salute mentale che mira a sostenere e aiutare gli Stati membri e gli operatori del settore affinché intervengano in maniera rapida per affrontare le sfide in questo campo. Questo atto costituisce un punto di partenza del nuovo approccio globale, multilaterale e orientato alla prevenzione, elaborato in seguito a una consultazione ampia degli Stati membri, delle parti interessate e dei cittadini. Il nuovo approccio riconosce che la salute mentale non riguarda soltanto la salute, ma interessa notevolmente anche ambiti, come l'istruzione, la digitalizzazione, l'occupazione, la ricerca, lo sviluppo urbano, l'ambiente e il clima,

con una attenzione particolare alle fasce della popolazione maggiormente vulnerabili come quella dei bambini, delle bambine e dei ragazzi, delle ragazze che vivono, tra le altre cose, una grande pressione mentale derivante dalla sfera digitale e dai social media che hanno esacerbato i livelli già problematici di salute mentale.

Per quanto riguarda il piano nazionale, diverse normative e buone pratiche concorrono a tutelare questo diritto alla salute mentale e a promuovere il benessere mentale dei bambini, delle bambine e dei ragazzi, delle ragazze. Merita ricordare, innanzitutto, che l'Istituto superiore di sanità (Iss) conduce molteplici attività dedicate alla salute mentale, attraverso la ricerca, la sorveglianza, la prevenzione e la comunicazione che vedono l'impegno di ricercatori e di diversi gruppi di lavoro. Si segnala, a tal proposito, la pubblicazione, nel maggio 2022, della ricerca "Pandemia, neurosviluppo e salute mentale di bambini e ragazzi", realizzata dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e dall'Iss diretta a comprendere gli effetti della pandemia da Covid-19 sul neurosviluppo e sulla salute mentale dei minorenni e gli effetti che le misure governative, attuate per contenere l'emergenza, hanno determinato.

Il 6 agosto 2020 con l'intesa 127/CSR della Conferenza Stato-Regioni è stato approvato il Piano nazionale della prevenzione 2020-2025, strumento fondamentale di pianificazione centrale degli interventi di prevenzione e promozione della salute, da realizzare sul territorio. Il Piano mira a garantire sia la salute individuale e collettiva che la sostenibilità del Servizio sanitario nazionale, attraverso azioni il più possibile basate su evidenze di efficacia, equità e sostenibilità. Viene ribadito l'approccio *life course*, finalizzato al mantenimento del benessere in ciascuna fase della vita, in ciascun ambiente (scuola, lavoro, comunità, servizi sanitari, ecc.), come strumento facilitante per le azioni di promozione della salute e di prevenzione. Più in particolare, nel testo vi è una serie di strategie specifiche mirate a promuovere il benessere mentale nei bambini, nelle bambine e nei ragazzi, nelle ragazze oltre che nei giovani in generale. Lo scopo è altresì quello di contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, che definisce un approccio combinato agli aspetti economici, sociali e ambientali che vanno a impattare sul benessere fisico e mentale delle persone, in particolar modo di quelle più vulnerabili tra cui i bambini, le bambine e i ragazzi, le ragazze e sullo sviluppo delle società, affrontando il contrasto alle disuguaglianze relative alla salute come una priorità trasversale a tutti gli obiettivi. Nel Piano si sottolinea la necessità di elaborare un intervento

specifico per l'area infanzia e adolescenza che richiede una differenziazione dei percorsi di assistenza rispetto all'età adulta, individuando otto obiettivi specifici per garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA) per i disturbi neuropsichici in infanzia e adolescenza tra i quali merita segnalare: la creazione di una rete regionale integrata e completa di servizi per la diagnosi, il trattamento e la riabilitazione dei disturbi neuropsichici dell'età evolutiva; la definizione di percorsi di transizione verso i servizi per l'età adulta; l'intervento tempestivo e integrato nei disturbi psichici gravi all'esordio e nelle acuzie psichiatriche in adolescenza. A livello regionale, come previsto dall'intesa sopra citata, tutte le regioni e le province autonome hanno predisposto il proprio Piano locale, [Piano regionale di prevenzione](#) (Prp).

Di grande rilievo è l'istituzione, con il [decreto 26 gennaio 2021](#) del sottosegretario di Stato alla salute, del Tavolo nazionale sulla salute mentale, costituito nuovamente con [decreto ministeriale 27 aprile 2023](#) del Ministero della salute. Lo scopo del Tavolo è quello di migliorare la qualità dei percorsi di prevenzione, trattamento e riabilitazione a favore delle persone con disagio psichico, in tutte le fasce di età, e i loro familiari, attraverso una verifica della loro appropriatezza e congruenza, in collaborazione con le istituzioni, gli enti preposti, le società scientifiche, le agenzie regolatrici, le associazioni dei familiari, del volontariato e del terzo settore. Specifica attenzione verrà dedicata al benessere psicologico dell'infanzia e dell'adolescenza che si intende ulteriormente rinforzare per portare gli interventi in materia a un livello integrato e di sistema.

Si segnalano, inoltre, l'ultimo [Piano di azione nazionale dipendenze 2022-2025](#) e il [Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023](#) nei quali la dimensione psicologica legata al benessere mentale delle persone, con un'attenzione specifica in alcuni punti dei piani alle fasi dell'infanzia e dell'adolescenza, è sempre presente.

Merita richiamare anche la legge 30 dicembre 2021, n. 234, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*, ha definito nuovi interventi a medio e lungo termine che mirano a rafforzare l'azione intrapresa con il [Piano nazionale di ripresa e resilienza](#) (PNRR). Più nello specifico, per quanto riguarda la salute, la legge di bilancio incrementa il Fondo sanitario nazionale di due miliardi l'anno per 3 anni, al fine di potenziare gli interventi delle regioni e delle province autonome in diversi settori. Il PNRR ha previsto, infatti, un pacchetto di investimenti e riforme articolato in sei Missioni. Proprio la sesta riguarda la salute fisica e mentale,

un settore che si è visto essere piuttosto critico e che ha affrontato sfide importanti e difficili nell'ultimo periodo, poiché l'impatto del Covid-19 sui sistemi sanitari ha dimostrato l'importanza di una garanzia piena, equa e uniforme del diritto alla salute su tutto il territorio nazionale e l'assoluta necessità di porre il benessere della persona nuovamente al centro dell'agenda politica. Rilevante era stata, in tal senso, la proroga al 31 dicembre 2022 delle misure per la tutela del benessere e della salute psicologica di bambini, bambine e ragazzi, ragazze dagli effetti della pandemia da Covid-19.

Al fine di fornire un supporto ulteriore al benessere mentale ai ragazzi e alle ragazze, si segnala che sono state recentemente presentate alcune proposte di legge aventi lo scopo di istituire la figura dello psicologo scolastico come figura strutturale e permanente nelle scuole italiane.

Merita evidenziare, inoltre, la prosecuzione del contributo per l'assistenza psicologica, cosiddetto Bonus psicologo, richiedibile dagli aventi diritto anche per i propri figli minorenni. Il contributo è stato introdotto dal [decreto legge 30 dicembre 2021, n. 228](#), convertito con modificazioni dalla legge 25 febbraio 2022, n.15, all'articolo 1-*quater*, comma 3, è stato finanziato anche per gli anni 2023 e seguenti dall'articolo 1, comma 538, della [legge 29 dicembre 2022, n. 197](#), e ulteriormente rifinanziato dall'articolo 22-*bis* del [decreto legge 18 ottobre 2023, n. 145](#) convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191 e viene erogato sulla base dei requisiti e delle modalità stabilite nel [decreto 24 novembre 2023](#) del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Alla luce dell'importanza del tema della salute mentale in un'ottica generale, la promozione e la tutela, più nello specifico, del benessere mentale di bambini, bambine e ragazzi, ragazze rappresenta un impegno collettivo quotidiano che guarda al futuro e che richiede, inevitabilmente, il coinvolgimento di tutti gli ambienti nei quali essi trascorrono il loro tempo: famiglia, scuola, istituzioni e società civile. Investire in questa direzione significa costruire un futuro migliore per le nuove generazioni e, di conseguenza, per l'intera comunità. Ed è proprio di fronte a questa sfida collettiva che diventa fondamentale fornire ai bambini, alle bambine e ai ragazzi, alle ragazze gli strumenti migliori per affrontare, con maggiore consapevolezza e benessere, le sfide quotidiane. Le *life skills*, tra le quali le capacità di scegliere consapevolmente, di gestire le emozioni, di comunicare e di relazionarsi con le altre persone, sono cruciali per il loro benessere mentale.