

Piano integrato per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco patologico 2014-2016 (Legge regionale 4 luglio 2013, n. 5)

ANALISI DEL PROBLEMA

Il contesto

Le norme che regolamentano il gioco in Italia risalgono agli anni '30; da una posizione proibizionista lo Stato è passato negli anni '90 ad una posizione più permissiva, legalizzando con "deroghe legislative" ciò che in precedenza considerava illegale e vietato, sino ad arrivare ai recenti provvedimenti che hanno aumentato a dismisura l'immissione, nel circuito legale, di una quantità vastissima di giochi. Nel 1997 nascono la doppia giocata del Lotto, il superenalotto, le sale scommesse; nel 1999 viene autorizzato il Bingo, nel 2003 compare il via libera per le slot machine e via di seguito sino al "win for life", i giochi on line e le videolottery (VLT). Oggi, come certificato dalle stesse Associazioni dei gestori, in Italia ci sono più di 400.000 slot machine e videolottery. In seguito alla manovra finanziaria di luglio 2011 è stato liberalizzato e rivoluzionato il settore dei giochi online, che in pochi mesi è divenuto un fenomeno estremamente rilevante; su Internet si può giocare in qualunque momento, 24 ore su 24. Oggi in Europa è dislocato il 34% del giocato al mondo, ma l'Italia è la prima nazione in Europa.

E' emblematico l'aumento di fatturato del gioco in contemporanea con gli anni della crisi. Nel 2011 il fatturato del gioco in Italia è stato di 79,9 miliardi, cresciuti ad 86 miliardi nel 2012. Si stima che la spesa in gioco d'azzardo illegale ammonti a circa 15 miliardi, da aggiungere ai precedenti.

Un ruolo rilevante viene svolto dalla pubblicità del gioco con vincita in denaro, divenuta una costante presenza nei manifesti di ogni città italiana, sulle pagine di ogni giornale, sui banner di ogni sito internet, negli spot di ogni televisione. I cittadini italiani sono quotidianamente raggiunti da innumerevoli proposte di gioco e da pubblicità che tendono a indurli a credere che la vincita sia a portata di mano e che basti giocare per cambiare finalmente vita. Nel 2009 risultano investiti oltre 72,3 milioni di euro in questo settore dalle industrie del gioco e nel 2011 sono stati spesi oltre 106 milioni per pubblicizzare i giochi con vincita in denaro.

Secondo i dati Eurispes nel gioco investe di più chi ha un reddito inferiore: giocano il 47% degli indigenti, il 56% degli appartenenti al ceto medio-basso, il 66% dei disoccupati e ricerche sulle abitudini di gioco dimostrano che il gioco patologico è spesso associato all'essere di genere maschile, giovane e con un basso livello economico, basso livello di educazione scolastica ed alla disoccupazione.

Gli italiani spendono circa 1.200 euro pro-capite all'anno per i giochi legali con vincita in denaro (il 4,2% spende parecchie centinaia di euro al mese). Secondo l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) che riferisce ricerche condotte sulla materia, in Italia il 10% della popolazione gioca ad almeno 6 o più giochi e il 10% gioca più di tre volte alla settimana. L'universo dei giocatori è costituito da 30 milioni di persone e circa 2 milioni di queste sono a rischio di dipendenza mentre si stima che i giocatori patologici siano 800.000, cioè il doppio del numero dei tossicodipendenti che si stima siano 393.000. I giochi preferiti sono lotto e superenalotto (67% donne e 64% uomini), "gratta e vinci" e lotto istantaneo (58% le donne e 55% gli uomini).

In Emilia-Romagna, in base alle stime CNR su dati Ipsad (rilevazione sul consumo di alcol, fumo, sostanze illegali, e sul gioco d'azzardo che viene svolta in tutta Europa), i giocatori ad alto rischio di dipendenza sarebbero circa 10.000. Il dato, come nel resto d'Italia, è in forte aumento.

Si gioca soprattutto al bar (86% delle donne che hanno giocato nell'ultimo anno, 77% gli uomini), a casa propria o di amici (18% uomini, 14% donne), nelle sale scommesse (11% uomini, 1% donne) o su internet (13% uomini, 2% donne). I giochi preferiti sono il lotto e il superenalotto (67% delle donne che hanno giocato nell'ultimo anno, 64% gli uomini), seguono gratta e vinci e lotto istantaneo (58% donne e 55 uomini) e le scommesse sportive (19% uomini e 6% donne).

In Emilia-Romagna nel 2012 si sono rivolti ai Sert per dipendenza da gioco 802 persone (512 nel 2010, 636 nel 2011). Gli utenti che arrivano ai servizi sono in prevalenza uomini (80%) e abbastanza giovani, anche se il picco del problema si verifica intorno ai 40 anni. In almeno un quarto dei casi questi soggetti

hanno altre patologie associate, come dipendenza da sostanze o patologie psichiatriche. Al Sert si arriva in massima parte in modo autonomo (46%), oppure su indicazione di altri servizi Ausl (19,3%) di familiari o amici (11,8%), dei medici di base (7,8%).

GLI OBIETTIVI

Premessa

Il Piano si richiama ai principi e agli obiettivi definiti dalla Legge Regione 5/2013 “Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d’azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate” (titolo 2, art.2).

Il Piano ha durata triennale.

Prevenire il rischio di dipendenza da gioco patologico

Impegni della Regione

La Regione promuove azioni di prevenzione e di contrasto alla dipendenza da gioco patologico all’interno della pianificazione sociale e sanitaria (Piano sociale e sanitario regionale e Piano regionale della prevenzione) nonché nell’area delle politiche per la sicurezza.

Sul territorio regionale è già attiva una rete di collaborazioni e progetti di prevenzione rivolti principalmente a due target specifici, quello giovanile in ambito scolastico ed extrascolastico e quello dei cittadini di ogni età, nel contesto del Piano regionale della prevenzione.

Sulla base di queste esperienze, la Regione si impegna a programmare progetti di prevenzione e sensibilizzazione sul rischio di dipendenza dal gioco nell’ambito dei progetti sugli stili di vita, quindi nel contesto di iniziative di sanità pubblica. Verranno privilegiati messaggi non proibizionisti ma responsabilizzanti sui temi delle scelte consapevoli, fatto salvo il diritto dei minori di essere tutelati dall’offerta di giochi con vincita in denaro.

La cornice in cui inserire le proposte dirette all’ambito scolastico anche su questo argomento è rappresentata dal programma “Scuole che promuovono salute”, promosso dalla Regione: si tratta di un lavoro integrato con le scuole, all’interno del Piano regionale della prevenzione, rivolto agli Istituti scolastici della Regione, che mira a incentivare ambienti scolastici promotori di salute sugli stili di vita e su scelte consapevoli.

In particolare il Centro di riferimento regionale “Luoghi di Prevenzione” sito a Reggio Emilia propone laboratori sulla dipendenza cui possono accedere le scolaresche della Regione e gli operatori sociosanitari per percorsi formativi sulla prevenzione. Questo Centro curerà in modo particolare, nella formazione agli insegnanti sui temi della prevenzione, la diffusione della cultura scientifica e matematico-statistica in riferimento al gioco con vincita in denaro.

Le esperienze di educazione tra pari nelle giovani generazioni paiono particolarmente idonee ad affrontare questo tema. La Regione ha già portato avanti una specifica progettazione attraverso il progetto interregionale finanziato dal Ministero della Salute – CCM dal titolo “YOUNGLE zona di sopravvivenza under 20”, che ha tra gli obiettivi quello di attivare percorsi di auto aiuto e counseling on line sui più comuni social network (Facebook, Google+, Twitter) ad opera di peer Educators adeguatamente formati. La Regione si impegna a sostenere ed ampliare questa esperienza con particolare attenzione al tema del gioco con vincita in denaro.

La Regione Emilia-Romagna intende promuovere misure di prevenzione e contrasto alle diverse forme di gioco d’azzardo o patologico, valutando anche l’inserimento di tali misure tra i criteri di priorità per la concessione di contributi per il sostegno a progetti a valenza locale previsti sia dalla L.R. 24 del 4 dicembre 2003 “*Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza*” che della L.R. 9 maggio 2011 n. 3 “*Misure per l’attuazione coordinata delle politiche regionali*”

a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile” e destinati sia ad enti pubblici che alle reti dell’associazionismo e del volontariato regionale.

In particolare verranno favorite le misure rivolte a prevenire il costituirsi di elementi di vulnerabilità rispetto ai rischi di coinvolgimento in fenomeni quali il gioco d’azzardo o patologico, con un’attenzione specifica dedicata alle giovani generazioni. A tal fine la Regione valuta l’opportunità di richiedere ai gestori delle sale da gioco l’applicazione di appositi sistemi che consentano l’accesso alle apparecchiature soltanto previo inserimento della tessera sanitaria personale del giocatore maggiore di età.

La Regione ha impegnato risorse ulteriori rispetto ai Livelli essenziali di assistenza oggi definiti, per attivare in ogni AUSL un punto sperimentale di accoglienza e valutazione delle persone con problemi di gioco patologico situato nel contesto organizzativo dei Servizi per le dipendenze patologiche, in rete con Associazioni del terzo settore attive sul tema (Progetto Pluto del Centro sociale Papa Giovanni XXIII di Reggio Emilia, Progetto Rien ne va plus dell’Associazione LAG di Vignola, ecc ...). La Regione si impegna a proseguire tali attività, nell’attesa della definizione a livello nazionale dei LEA, e in particolare si impegna a monitorare e a valutare la sperimentazione residenziale “Progetto Pluto”. Si tratta di una struttura sanitaria di tipo comunitario residenziale, che accoglie per brevi periodi giocatori patologici per un trattamento psicoeducativo intensivo, in collaborazione con le AUSL. A tal fine proseguiranno i lavori dello specifico gruppo tematico, cui partecipano professionisti delle AUSL e rappresentanti del privato sociale.

La Regione ha recentemente (marzo 2013) sottoscritto un protocollo di collaborazione con le Associazioni Giocatori Anonimi e Gam Anon. (deliberazione della Giunta regionale n. 477/2013) Con tale protocollo si valorizza l’apporto di tali Associazioni quali partner attivi del sistema sociosanitario nella prevenzione e nel trattamento della dipendenza.

La Regione, attraverso l’esercizio delle funzioni di osservatorio sul fenomeno del gioco d’azzardo, si impegna a monitorare tutte le iniziative che verranno attivate a livello locale.

La Regione si impegna ad emanare circolari esplicative, ove necessario al fine di garantire la corretta e uniforme interpretazione ed applicazione su tutto il territorio regionale della L.R. n. 5 del 2013 e delle disposizioni di cui al presente Piano.

Impegni della pianificazione locale di ambito distrettuale

Nella programmazione sociale e sanitaria di ambito distrettuale, e nello specifico nei programmi attuativi del Piano di zona per la salute e il benessere sociale, dovranno essere individuate azioni e interventi da realizzarsi congiuntamente tra servizi sociali e sanitari, attivando dove possibile collaborazioni con gli organismi del Terzo settore e le associazioni di rappresentanza, al fine di promuovere la sensibilizzazione e l’informazione sul territorio, nonché di attivare reti di sostegno per le famiglie. I tavoli della programmazione locale saranno quindi i luoghi nei quali sviluppare gli interventi e le azioni congiunte che dovranno richiamarsi ai principi contenuti nel Piano sociale e sanitario regionale, nel Piano regionale della prevenzione e nei progetti regionali avviati negli ultimi anni sugli stili di vita e la promozione della salute. L’obiettivo è di contribuire a creare nella popolazione una adeguata conoscenza del problema e con essa la consapevolezza necessaria a sviluppare forme di analisi critica e di “dissenso dal basso”.

A questo proposito le iniziative da attivare, a seconda delle specificità locali e delle collaborazioni esistenti, potranno comprendere: seminari pubblici di informazione e dibattito, cicli di film sull’argomento cui collegare dibattiti e testimonianze, mostre itineranti, concorsi letterari e altre forme di coinvolgimento attivo dei partecipanti, ecc..

Importante sarà anche che, sia a livello locale che regionale, sia sviluppata una buona conoscenza dei dati e dell’impatto del fenomeno sui singoli territori e che nel tempo questa analisi possa orientare la programmazione sociale e sanitaria.

Formare gli esercenti ed il personale operante nelle sale da gioco, gli operatori dei servizi sociosanitari e gli addetti della polizia locale

Impegni della Regione

La Regione darà avvio entro un mese dall'approvazione del seguente atto alla definizione dei contenuti e le modalità di attuazione del previsto corso di formazione rivolto ai titolari ed al personale operante nelle sale da gioco, in collaborazione con le associazioni imprenditoriali di categoria e le associazioni, anche sindacali, portatrici di interessi specifici.

Tali corsi, obbligatori, dovranno essere avviati, secondo la rappresentanza territoriale ritenuta più efficace nel confronto con le Associazioni, comprese quelle rappresentative del gioco, entro il 2014.

I corsi dovranno obbligatoriamente trattare gli aspetti legati alla normativa del settore, alla pubblicità nei luoghi di gioco e alla disponibilità di corrette informazioni sulla probabilità di vincita, ai rischi di dipendenza. La Regione supporterà tali corsi di formazione mettendo a disposizione professionisti delle Aziende sanitarie. Gli esercenti, anche quali datori di lavoro concorreranno a sostenerne i costi con modalità che saranno definite.

La prima tornata dei corsi riguarderà i titolari ed il personale operante nelle sale da gioco con specifica autorizzazione rilasciata ai sensi degli articoli 86 ed 88 del TULPS; la seconda quelli ove tale attività, indipendentemente dal titolo abilitante è, con riferimento agli incassi, l'attività principale. Per quanto riguarda il personale operante nei locali pubblici o nei circoli privati aperti al pubblico che offrono anche attività di gioco con possibili vincite in denaro, la Regione si impegna a definire un modulo formativo specifico, concordato nei contenuti e nelle modalità organizzative con le Associazioni di categoria. Tali moduli formativi, di sensibilizzazione ai rischi connessi ai comportamenti di gioco con vincite in denaro, potranno essere affiancati al percorso di abilitazione dei nuovi esercenti, e/o successivamente proposti.

La Regione predisporrà interventi formativi, di merito e motivazionali, di base ed avanzati, per i professionisti sanitari e garantirà percorsi di supervisione ai professionisti sanitari già formati che prestano la loro attività nei servizi per le dipendenze patologiche.

La Regione si impegna altresì a promuovere iniziative formative rivolte agli operatori impegnati nell'informazione, accoglienza, orientamento e accesso dei cittadini ai servizi sociali e sociosanitari. Tra questi: gli operatori degli sportelli sociali, dei centri per le famiglie, dei servizi sociali professionali. La formazione sarà finalizzata a mettere gli operatori nelle condizioni di conoscere meglio il fenomeno e i possibili percorsi di cura, rilevando, ove possibile, precocemente il problema e conseguentemente orientare il cittadino e i suoi famigliari verso la rete di cura e sostegno.

Per quanto attiene la formazione rivolta alle Polizie locali, verrà agevolato, con il supporto organizzativo della Scuola Interregionale di polizia locale, la composizione di aule di ufficiali di polizia locale provenienti dai comandi di tutta la regione, per svolgere percorsi formativi dedicati. Parallelamente le problematiche inerenti il gioco d'azzardo e patologico potranno essere inserite tra le priorità tematiche dei bandi di finanziamento dedicati alla qualificazione dei servizi di polizia locale.

La Regione si impegna infine a promuovere eventi di formazione e sensibilizzazione dei funzionari delle Amministrazioni locali sugli aspetti legali e sociali legati al gioco d'azzardo e patologico, all'interno della rete delle associazioni nazionali Forum Italiano per la Sicurezza Urbana e Avviso Pubblico.

Implementare il numero verde regionale

Telefonando al numero verde regionale 800 033 033 si entra in contatto con un operatore formato che fornisce indicazioni di orientamento ai servizi e sulle modalità di accesso alle prestazioni.

Impegni della Regione

La Regione si impegna a:

- sostenere la formazione permanente del personale del numero verde regionale del SSR,
- nell'esercizio delle funzioni di osservatorio, monitorare i dati di accesso al sito, al numero verde ed ai SERT in modo anonimo, disaggregato ed aggregato (giochi legittimati e giochi vietati),
- mantenere aggiornata la mappa dei servizi per il trattamento del gioco.

Predisporre materiale informativo sul gioco d'azzardo patologico (GAP)

Impegni della Regione

Dal 1° gennaio 2013, in ottemperanza a quanto previsto dal decreto Legge n° 158 del 2012 convertito nella Legge n° 189 del 2012, la Regione Emilia-Romagna ha predisposto materiale informativo che è stato messo a disposizione dei gestori di locali che offrono apparecchiature per gioco con vincita in denaro, contenente informazioni sui rischi connessi e sui servizi di assistenza presenti nel territorio. Lo stesso materiale è consultabile e scaricabile dal sito regionale SALUTER dove è stata attivata una sezione dedicata al gioco patologico a cui possono accedere direttamente i cittadini.

<http://www.saluter.it/servizi/dipendenze-patologiche/gioco-dazzardo/?searchterm=giocoazzardo>

La Regione procederà a raccogliere i numerosi materiali informativi già prodotti a livello locale per le iniziative di sensibilizzazione pubblica.

Sulla base della raccolta, sarà possibile mettere a disposizione di Amministrazioni locali, Aziende sanitarie, Associazioni ecc.. materiali informativi che abbiano a riferimento i seguenti principi:

- differenziazione per target di età (giovani, adulti, anziani)
- valorizzazione delle esperienze di educazione tra pari
- presenza di messaggi di rinforzo positivo al non gioco piuttosto che giudicanti
- incentivo alla capacità critica del consumatore

Il materiale informativo andrà utilizzato nei territori in maniera sistematica e continuativa, evitando azioni a spot ed estemporanee.

Predisporre forme di premialità per gli esercenti che espongono il marchio "Slot free E-R"

Impegni della Regione

La Regione definirà il logo Slot freeE-R.

Possono fare richiesta del marchio regionale Slot freeE-R. quelle attività che non ospitano apparecchi da gioco, come di seguito specificato:

- 1.attività che non hanno mai attivato le procedure per installare apparecchi per il gioco in denaro
- 2.attività già in possesso di idonei titoli autorizzatori, che scelgono di non attivare la procedura di collegamento telematico attraverso AAMS e di conseguenza di non installare apparecchi da gioco che permettono vincite in denaro.
- 3.Attività che abbiano disinstallato gli apparecchi.
- 4.Attività che non ospitino al proprio interno i c.d. "Totem telematici" per il collegamento ai siti internet di gioco d'azzardo.

La Regione provvede al rilascio del marchio.

Impegni dei Comuni

La domanda per il rilascio del marchio regionale Slot freeE-R va inoltrata al Comune sul cui territorio viene esercitata l'attività. Il Comune cura l'istruttoria e ne comunica il risultato alla Regione che provvede a rilasciare il marchio.

I Comuni tengono aggiornato un pubblico elenco (inserito anche nella pagina WEB dell'Ente locale) degli esercizi che possono fregiarsi del marchio regionale Slot freE-R.

E' da prevedere una verifica annuale ai fini del mantenimento del marchio attraverso un controllo sul sito WEB di AAMS, eventualmente supportata da un sopralluogo in loco della Polizia Municipale.

Il possesso del marchio costituisce prerequisito per l'ottenimento di forme di valorizzazione ed eventuali incentivazioni di carattere economico da parte del Comune sul cui territorio viene esercitata l'attività.

Ogni eventuale incentivazione è comunque sottoposta ai vincoli derivanti dalla normativa comunitaria, dalla vigente legislazione in materia di imposizione locale e dai principi previsti dalla delega fiscale 2014 (in particolare all'art. 14).

Esercitare le funzioni di Osservatorio regionale sul fenomeno del gioco d'azzardo.

Impegni della Regione

La Regione, attraverso un coordinamento interassessorile, esercita la funzione di osservatorio regionale. Nell'esercizio di tale funzione, la Regione si impegnerà anche a promuovere lo scambio e la diffusione di esperienze e buone pratiche territoriali di prevenzione e contrasto alla dipendenza da gioco patologico. Le funzioni previste dalla legge regionale e i componenti di tale Osservatorio saranno formalizzate con apposito atto. In particolare, le funzioni di osservatorio sono esercitate mediante il coordinamento tra i seguenti Servizi regionali: il Gabinetto della Presidenza della Giunta – Servizio Politiche per la sicurezza e della Polizia locale, la Direzione generale sanità e politiche sociali – Servizio coordinamento politiche sociali e socioeducative, programmazione e sviluppo del sistema dei servizi, Servizio salute mentale, dipendenze patologiche, salute nelle carceri, e la Direzione generale Attività produttive commercio e turismo, Servizio commercio, turismo e qualità aree turistiche. Faranno parte dell'Osservatorio come invitati permanenti una rappresentanza di Enti locali la cui composizione sarà suggerita da Legautonomie - ANCI Emilia Romagna, e una rappresentanza dell'Ufficio scolastico regionale. In ogni caso, lo svolgimento delle funzioni di osservatorio previste dalla legge regionale n. 5 del 2013 e dal presente Piano non comportano costi aggiuntivi a carico del bilancio regionale.