

Alma Mater Studiorum Università di Bologna

Master II livello in Governance e Innovazioni di Welfare Locale

GIOCOAMODO

Nuove proposte per le politiche di prevenzione al gioco d'azzardo a Bologna

*Project work
Eugenio Soldati*

INDICE

- INTRODUZIONE	3
- ANALISI DI CONTESTO. Il gioco d'azzardo in Italia e a Bologna: normativa, evoluzione del fenomeno, dati sanitari, politiche di cura e prevenzione	3
- COSA E' STATO FATTO? Le politiche di contrasto e prevenzione al gioco d'azzardo patologico in Emilia-Romagna e a Bologna	7
- COSA E' MANCATO E COSA PUO' ESSERE MIGLIORATO? Analisi dei bisogni e nuovi obiettivi per gli interventi di prevenzione	10
- COME FARLO? Alcune proposte per le politiche di prevenzione al gioco d'azzardo a Bologna	11
- CONCLUSIONI	14
- BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	15

INTRODUZIONE

Gli italiani - e i bolognesi - giocano molto d'azzardo. Nell'ultimo decennio a Bologna si sono registrate cifre elevate di denaro giocate pro-capite, nonché un incremento significativo dei casi di accesso ai Servizi per le dipendenze per problemi causati dal gioco d'azzardo.

Anche grazie alla disponibilità di finanziamenti regionali dedicati, dal 2018 il Comune di Bologna ha attivato politiche di prevenzione al gioco d'azzardo, in collaborazione con AUSL, Scuole, Terzo Settore e commercianti.

Le azioni realizzate sono state molteplici, indirizzate a target diversi e costruite coinvolgendo soggetti pubblici e privati. Attenzione particolare è stata data alla relazione con i Quartieri cittadini, per cercare di formulare e attuare interventi ritagliati su ogni specifico contesto territoriale, in un'ottica di prossimità.

Nell'ultimo anno e mezzo, poi, l'emergenza sanitaria covid-19 ha influito sulle abitudini di gioco dei bolognesi comportando anche una rimodulazione degli interventi di prevenzione proposti.

L'intenzione di questo scritto è di offrire un'analisi delle politiche di prevenzione al gioco d'azzardo promosse negli ultimi anni a Bologna, e fare alcune proposte – anche innovative – in termini di metodologia degli interventi, contenuto di policy, governance del sistema.

Come funzionario dell'ufficio Salute e Città sana, Area Welfare e promozione del benessere della comunità del Comune di Bologna, ho partecipato alla definizione e all'attuazione degli interventi che verranno analizzati. Le riflessioni qui presentate sono espresse a titolo personale.

ANALISI DI CONTESTO

Il gioco d'azzardo in Italia e a Bologna: normativa, evoluzione del fenomeno, dati sanitari, politiche di cura e prevenzione

Il quadro bolognese non è differente da quello nazionale ed è la conseguenza del processo di legalizzazione e diffusione capillare dell'offerta di gioco d'azzardo pubblico. Tale processo è stato avviato a inizio anni Novanta e ha accelerato in maniera significativa da inizio anni Duemila. I decisori politici che si sono susseguiti al governo del Paese hanno operato in sostanziale continuità. Il gioco d'azzardo in Italia è legalizzato all'interno di un sistema di monopolio gestito e regolato dall'Agenzia dei Monopoli e delle Dogane (ADM). L'ADM, attraverso concessioni pubbliche, ha aperto il settore dell'azzardo all'imprenditoria privata. La scelta di legalizzare il gioco d'azzardo e di allargare il relativo mercato ha avuto due motivazioni ufficiali: contrastare il gioco illegale e, al tempo stesso, reperire risorse per l'Erario gestendo

quello legale. Il risultato è stato che, in pochi anni, l'industria dell'azzardo è diventata uno dei comparti più redditizi e fiorenti del Paese, generando profitti molto elevati e crescenti in proporzione alla crescita del consumo di gioco d'azzardo. Lo Stato si è assicurato un'entrata fiscale certa, rilevante, a cui è difficile rinunciare nel breve periodo.

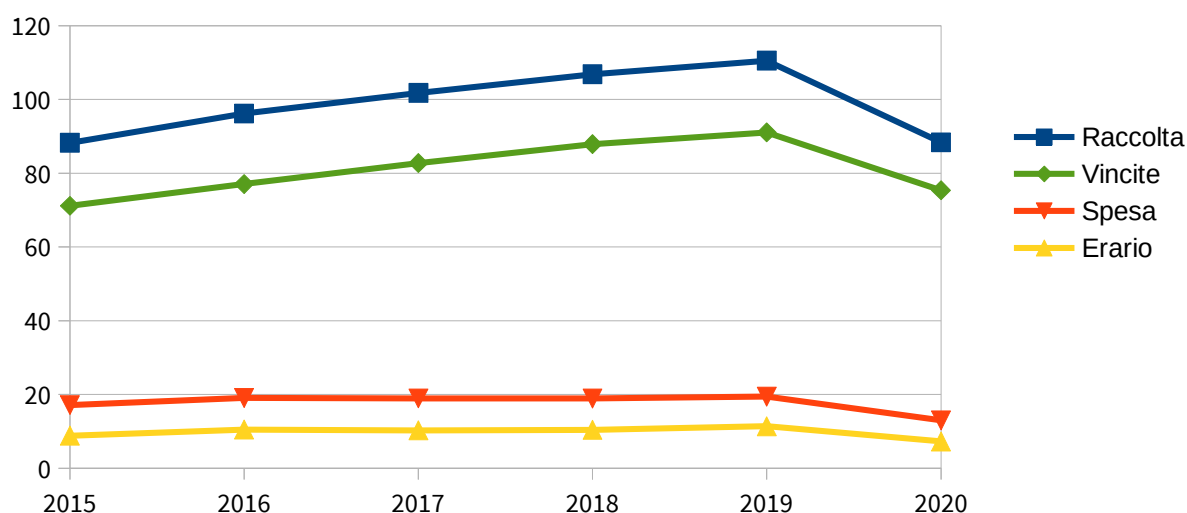
Nel corso degli anni, sono state autorizzate le più svariate tipologie di gioco d'azzardo, alcune molto aggressive per le potenziali conseguenze sui giocatori, nonché la pratica del gioco online, pervasiva e senza reali barriere all'accesso per i minorenni. L'offerta diffusa di gioco d'azzardo legale, poi, ha raggiunto i cittadini anche in bar e tabaccherie, luoghi fisici di prossimità e di socializzazione.

Dunque, si è concretizzata una vera e propria pandemia da azzardo. A conferma di ciò, è interessante analizzare la serie storica del gioco d'azzardo in Italia – i dati sono pubblicati annualmente dall'ADM.

Prima di illustrare i dati, vorrei sottoporre al lettore alcune domande. Quanto si gioca d'azzardo legale in un anno in Italia, in termini di denaro? Quanto si vince e quanto si perde? E poi, quanto incassa lo Stato dal gioco d'azzardo legale? Ognuno provi a rispondere e poi a valutare la differenza tra il dato reale e il dato percepito.

Il gioco d'azzardo legale in Italia

serie storica 2015-2020



anno	Raccolta	Vincite	Spesa	Erario
2015	88,25	71,15	17,10	8,80
2016	96,18	77,07	19,03	10,47
2017	101,76	82,76	18,92	10,26
2018	106,85	87,88	18,89	10,38
2019	110,54	91,06	19,41	11,36
2020	88,38	75,36	12,96	7,24

Note: valori in miliardi di euro

Raccolta: ammontare delle puntate effettuate dal totale dei giocatori

Vincite: totale delle somme vinte dai giocatori

Spesa: differenza tra raccolta e vincite (ovvero, totale delle perdite dei giocatori)

Erario: ammontare degli introiti fiscali dello Stato

Molto spesso, facendo questo esercizio, ci si imbatte in una dispercezione del fenomeno del gioco d'azzardo in Italia. E' interessante provare a ragionare sul motivo di tale sottovalutazione. Sembra chiaro che nel Paese non è ancora diffusa una sensibilità sulla natura del fenomeno. La collettività è oggi – più o meno – consapevole dell'importanza delle politiche di prevenzione sulle sostanze legali e non legali. Per il gioco d'azzardo, invece, questa consapevolezza è ancora in fase di costituzione.

Per specificare i numeri di Bologna, riporto i dati della tabella seguente.

	residenti	reddito medio	raccolta totale	raccolta AWP	raccolta VLT	raccolta pro-capite
2017	389.261	25.209 euro	730 milioni euro	171 milioni euro	365 milioni euro	1.875,35 euro
2019	391.984	25.603 euro	650 milioni euro	131 milioni euro	332 milioni euro	1.658,23 euro

La raccolta registrata a Bologna città nel 2019 è diminuita rispetto a quella del 2017. Come tipologia di gioco d'azzardo, le slot machines (AWP e VLT) risultano preponderanti. Le AWP sono slot machines che attivano partite che durano 5-10 secondi. Le puntate per ogni partita sono pagate con monete da massimo 1 euro. La vincita massima per partita è pari a 100 euro. Le VLT sono slot machines di ultima generazione. Le puntate per ogni partita variano fino a un massimo di 10 euro e possono essere pagate con monete, banconote e ticket cartacei. La massima vincita per ogni partita è pari a 5.000 euro. Si tratta di apparecchi che sviluppano modalità di gioco estremamente aggressive e accattivanti in termini di ipotetica vincita. AWP e VLT sommano oltre il 70% del denaro giocato dai bolognesi.

La pratica del gioco d'azzardo legale in Italia è aumentata in maniera esponenziale negli ultimi anni. Questo ha portato a un aumento rilevante degli accessi e delle prese in carico di giocatori problematici presso i Servizi sanitari per le dipendenze. Come riportato negli atti di programmazione regionale, in Emilia-Romagna si è passati da 200 utenti trattati nel 2007 a 1.521 utenti nel 2017, con un incremento pari al 197% sul dato dell'anno 2010. Nei Servizi dipendenze (SERD) dell'area metropolitana di Bologna, l'Osservatorio Epidemiologico Metropolitano Dipendenze Patologiche registra la presa in carico di 218 utenti nel 2020, a fronte di 38 utenti nel 2010. Si tratta di dati molto importanti, se paragonati al fatto che questi numeri rappresentano soltanto la punta di un iceberg. Infatti, chi accede ai SERD si è già reso conto del proprio problema con l'azzardo e tenta in qualche maniera di contenerlo o risolverlo. Ma il fenomeno è molto più ampio. Alcune ricerche del CNR stimano che, in relazione all'azzardo, il 15,2% degli italiani presenta un profilo a basso rischio, il 5,9% a rischio moderato e il 2,4 % un profilo di gioco problematico. Circa 1 milione e mezzo di italiani – e 24 mila bolognesi nell'area metropolitana – sviluppano comportamenti ascrivibili al disturbo da gioco d'azzardo (DGA), che si manifesta quando una persona gioca più denaro, più a lungo, più spesso del previsto e di quanto si può permettere.

Ora, è necessario richiamare gli interventi normativi che il legislatore ha adottato, negli ultimi anni, in relazione alla cura e prevenzione al gioco d'azzardo patologico. Il Decreto Balduzzi (L. 189/2012) introduce la cura al gioco d'azzardo patologico (GAP) all'interno dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). Inoltre, la legge di Bilancio 2015 (L. 208/2015), per garantire prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione al GAP, ha previsto la costituzione di un Fondo dedicato a decorrere dal 2016. Le risorse del Fondo nazionale GAP sono ripartite tra le Regioni, le quali hanno l'obbligo di dotarsi di un Piano regionale di contrasto e prevenzione al GAP che definisca gli obiettivi da perseguire e le modalità di distribuzione delle risorse tra AUSL e Enti locali.

L'introduzione della cura al gioco d'azzardo nei LEA è sicuramente un passo importante. Ma per intercettare e sensibilizzare le persone prima che sviluppino comportamenti problematici legati all'azzardo, è strategico puntare sulle politiche di prevenzione e promozione della salute. Agire tempestivamente, con interventi di prevenzione universale e selettiva a seconda dei bisogni riscontrati, è la chiave per diffondere consapevolezza sui rischi dell'azzardo, stimolare comportamenti protettivi e così facendo accrescere il benessere delle persone. L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) definisce la salute come uno “stato di completo benessere fisico, psichico e sociale e non una mera assenza di malattia”. La salute è una costruzione sociale e culturale, e la sua produzione non avviene solo attraverso le politiche sanitarie, ma con l'attivazione di processi sociali agiti nella comunità e con il coinvolgimento di una pluralità di attori. Inoltre, le linee guida dell'OMS affermano il principio che la promozione della salute deve essere svolta dall'istituzione più vicina al cittadino e che ha più capacità di intervenire sulle

sue scelte di vita. Il Comune assume dunque una rilevanza centrale nella formulazione e attuazione di politiche di prevenzione, come ente locale prossimo alle esigenze e ai bisogni dei cittadini.

COSA E' STATO FATTO?

Le politiche di contrasto e prevenzione al gioco d'azzardo patologico in Emilia-Romagna e a Bologna

La Regione Emilia-Romagna ha messo in campo significative politiche di contrasto e prevenzione al GAP. Nel 2013 si è dotata di una legge quadro per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio di dipendenza dal GAP (LR. 5/2013). Poi, con le Delibere di Giunta regionale (DGR) 831/2017 e 68/2019 ha sancito:

- il divieto di autorizzare nuove sale gioco e scommesse, e di installare nuove slot machines, in esercizi commerciali che sono ubicati a meno di 500 metri di distanza da luoghi sensibili come scuole, centri civici, strutture sanitarie e socio-sanitarie, impianti sportivi, luoghi di culto;
- l'obbligo di chiudere o delocalizzare sale gioco e scommesse già attive e ubicate a meno di 500 metri di distanza da luoghi sensibili.

Si è trattato di una scelta politica chiara che regola l'offerta di gioco d'azzardo legale.

Per ciò che concerne le politiche di prevenzione, in attuazione delle disposizioni nazionali, la DGR 2098/2017 ha approvato il Piano regionale GAP. E' l'atto di programmazione fondamentale con il quale la Regione definisce obiettivi generali e azioni specifiche da perseguire, e permette la mobilitazione dei fondi vincolati statali per gli interventi di prevenzione e cura al GAP. La decisione in merito alla distribuzione dei finanziamenti è stata innovativa. Infatti, il 70% delle risorse disponibili sono assegnate agli Uffici di Piano dei Distretti socio-sanitari – e cioè ai Comuni e alle Unioni di Comuni – per azioni di prevenzione e sensibilizzazione, mentre il restante 30% viene assegnato alle Aziende sanitarie per progetti di presa in carico e cura. In questo modo, viene sancita l'importanza della prevenzione e del lavoro educativo e sociale di sensibilizzazione al gioco d'azzardo nei territori. L'intervento precoce, la diffusione della consapevolezza sul fenomeno del gioco d'azzardo, la sfida dell'empowerment di comunità diventano obiettivi di primo piano.

Il Comune di Bologna ha quindi colto questa finestra di opportunità, applicando la normativa regionale e strutturando una pluralità di interventi di promozione della salute, prevenzione e contrasto al gioco d'azzardo.

Con l'approvazione a maggio 2018 di uno specifico Regolamento GAP, sono stati mappati i luoghi sensibili della città ed è stato imposto ai gestori di sale gioco e scommesse il distanziamento di 500 metri, pena la

chiusura dell'attività o la delocalizzazione in un'altra zona della città in cui non ricade il divieto. Inoltre, tramite apposita ordinanza, il Comune ha contingentato gli orari di apertura delle sale gioco e scommesse, nonché l'orario di funzionamento delle slot machines installate all'interno di bar e tabaccherie. L'attuazione di queste politiche regolative ha richiesto un notevole sforzo amministrativo e controlli mirati della polizia locale. A partire da fine 2019, le sale gioco e scommesse della città sono state chiuse o delocalizzate lontano dai luoghi sensibili.

Per quanto riguarda la strutturazione delle politiche di prevenzione e sensibilizzazione al GAP, al fine di individuare obiettivi specifici e indirizzare l'utilizzo delle risorse regionali, l'Ufficio di Piano del Distretto Città di Bologna ha elaborato il Piano locale GAP. Le azioni da implementare sul territorio del Distretto Città di Bologna, che coincide con il territorio del Comune di Bologna, sono le seguenti:

- azioni pubbliche territoriali di prevenzione universale, finalizzate a promuovere la consapevolezza dei cittadini rispetto ai rischi connessi alla pratica del gioco d'azzardo, a diffondere materiale informativo e a promuovere la conoscenza della rete dei servizi di assistenza e cura;
- azioni di responsabilizzazione degli esercenti commerciali, attraverso interventi di promozione della responsabilità sociale degli esercenti di locali con gioco d'azzardo;
- interventi educativi di prevenzione universale e sensibilizzazione nelle scuole secondarie di primo e secondo grado, attraverso percorsi laboratoriali rivolti agli studenti, con l'obiettivo di aumentare la consapevolezza dei giovani sul rischio dei comportamenti di gioco d'azzardo, e incontri di informazione destinati ai genitori;
- azioni di sostegno e consulenza per il sovraindebitamento delle famiglie legato al gioco d'azzardo, mediante l'attivazione di sportelli dedicati e la stipula di convenzioni con centri anti-usura;
- interventi sperimentali a supporto dei familiari di giocatori che non accedono ai servizi di cura.

Le prime tre azioni sono state implementate, con buoni risultati di output, mentre le ultime due devono ancora vedere completa attuazione.

A questo punto, è interessante soffermarsi sulla dimensione della governance. Per dare attuazione alle azioni sopra descritte, è stato creato un Gruppo di lavoro (GdL) GAP all'interno del Tavolo di promozione della salute e prevenzione (TPS) del Distretto Città di Bologna. Il TPS è nato a settembre 2018 a seguito di uno specifico Protocollo d'intesa, sottoscritto da Comune di Bologna, AUSL di Bologna, Policlinico di S.Orsola, Università di Bologna e Ufficio Scolastico Provinciale, finalizzato a condividere i bisogni prioritari di salute e sviluppare progettazioni comuni in materia di promozione, educazione alla salute e prevenzione. Il TPS è articolato in gruppi di lavoro tematici, ai quali partecipano i professionisti degli Enti firmatari, con la possibilità di invito al Terzo settore. Fin da subito, il GdL GAP ha visto la partecipazione di soggetti del Terzo settore, nello specifico due cooperative (Open Group e La Carovana) che hanno da

tempo una collaborazione con il Comune su progetti e servizi di promozione della salute. Gli altri attori partecipanti stabilmente al Gruppo di lavoro sono l'ufficio Salute e Città sana del Comune, i Servizi sociali territoriali del Comune, i Servizi dipendenze AUSL responsabili del programma DGA, l'Università. Hanno partecipato ai lavori del GdL GAP anche l'ufficio Attività produttive del Comune, per le tematiche relative alla chiusura delle sale slot e scommesse, gli uffici Reti e lavoro di comunità dei Quartieri e altre realtà associative e del Terzo settore. Il Gruppo di lavoro, sulla base degli obiettivi definiti dal Piano locale GAP, ha condiviso le modalità di attuazione degli interventi da mettere in campo.

E' importante sottolineare che le azioni centrate sulla dimensione territoriale e comunitaria hanno visto il pieno coinvolgimento degli uffici Reti dei Quartieri. La collaborazione tra l'ufficio Salute e Città sana e gli uffici Reti ha permesso la partecipazione e l'emersione di bisogni e proposte da parte delle associazioni attive sui Quartieri. Dunque, gli interventi territoriali di prevenzione e sensibilizzazione al GAP sono stati progettati assieme alle associazioni, mediante esperienze di progettazione condivisa con le associazioni, avvenute in piena coerenza con gli obiettivi del Piano locale GAP, e dentro una cornice di governance in fase di strutturazione. La collaborazione coi Quartieri si è rivelata centrale per il buon esito delle iniziative, soprattutto in quei territori in cui la relazione con gli uffici Reti è stata più proficua.

Un altro aspetto da richiamare è la modalità di attribuzione dei fondi. Ci sono state sia assegnazioni dirette, sia assegnazioni tramite bandi pubblici. A prescindere dalla modalità di affidamento, tutti gli interventi messi in campo sono stati progettati e condivisi assieme ai soggetti attuatori. La collaborazione con il Terzo settore coinvolto – cooperative e associazioni – è stata positiva. Si è costituita un'embrionale governance plurale che ha saputo ampliarsi in maniera flessibile, adattandosi ai diversi contesti territoriali, e della quale il Comune ha tenuto la regia.

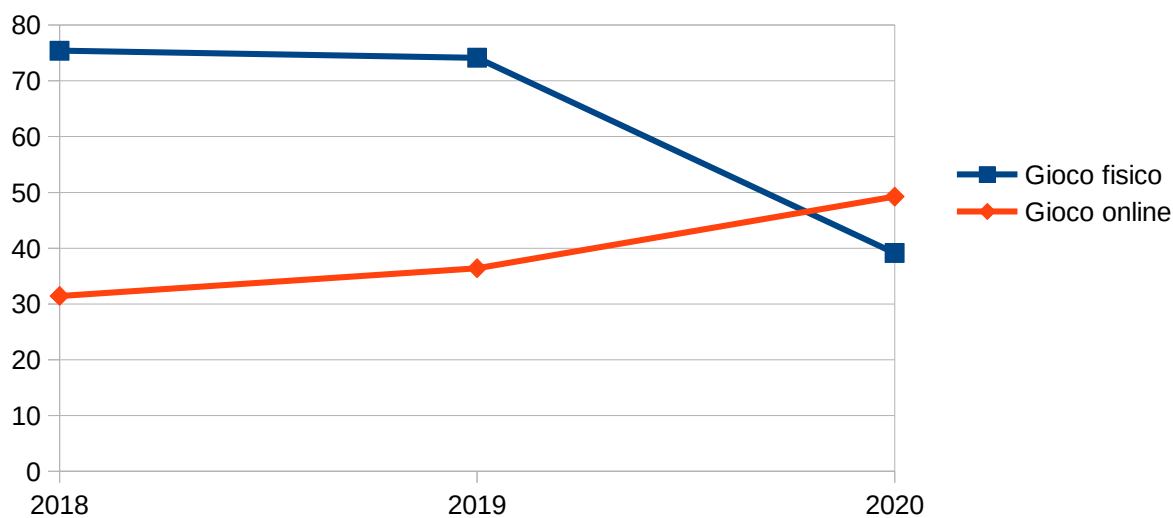
Gli interventi realizzati nel Comune di Bologna sono stati numerosi, hanno mobilitato tante energie e risorse. Non entro nel dettaglio per motivi di spazio a disposizione, ma è utile condividere alcuni dati generali. In tre anni di progettazione (2018-2021) sono stati organizzati:

- 28 eventi pubblici di sensibilizzazione, con 1.590 cittadini partecipanti;
- interventi educativi sperimentali nelle classi 4 e 5 delle scuole primarie e interventi educativi nelle scuole secondarie di primo e secondo grado, per un totale di 727 classi coinvolte e 14.700 studenti raggiunti;
- 6 spettacoli teatrali, con 1660 spettatori partecipanti;
- 7 video-interviste a esercenti commerciali che hanno scelto di installare o dismettere le slot machines;
- 7 incontri di informazione e formazione per cittadini e operatori dei servizi, con 470 partecipanti.

L'evento pandemico covid-19 ha segnato un rallentamento nella realizzazione degli interventi, soprattutto le azioni territoriali nei Quartieri. Quando possibile, gli interventi sono stati attuati in modalità online. Inoltre, la pandemia ha influenzato in maniera rilevante le abitudini dei giocatori d'azzardo. Le sale slot e scommesse sono state chiuse per lunghi periodi, in coerenza con le misure restrittive imposte. Le chiusure sono state attive da inizio marzo a metà giugno 2020 e da inizio novembre 2020 al 21 giugno 2021. Indicativamente, le sale sono state chiuse per 5 mesi nel 2020 e 6 mesi nel 2021. Il cambiamento, su scala nazionale, degli stili di consumo d'azzardo causato dalla pandemia è raffigurato nel grafico che segue.

Gioco fisico e gioco online in Italia

trend di raccolta a confronto



Note: valori in miliardi di euro

Nel 2020, il gioco fisico ha raccolto 39,14 miliardi di euro (- 47,2% rispetto all'anno precedente), mentre il gioco online ha raccolto 49,23 miliardi (+ 35,25%). Per la prima volta, la raccolta di gioco online supera quella fisica. E' un cambiamento significativo, accelerato in maniera repentina dalla pandemia, che pone interrogativi e preoccupazioni. La nuova frontiera per la prevenzione e la sensibilizzazione al GAP è aperta.

COSA E' MANCATO E COSA PUO' ESSERE MIGLIORATO?

Analisi dei bisogni e nuovi obiettivi per gli interventi di prevenzione

Dopo i primi tre anni della progettualità promossa nel Comune di Bologna sulla prevenzione e

sensibilizzazione al GAP, è utile interrogarsi su cosa è mancato e su cosa può essere migliorato. L'analisi degli interventi realizzati ha fatto emergere, su tutti, alcuni obiettivi principali su cui lavorare.

Il primo consiste nel cercare di diffondere le azioni di prevenzione e sensibilizzazione al GAP nelle comunità e nei contesti più bisognosi e solitamente non intercettati dai progetti e dai servizi. Infatti, i partecipanti alle iniziative pubbliche proposte a livello territoriale sono state maggiormente soggetti che hanno già sviluppato un buon grado di conoscenza sul fenomeno e sono consapevoli dei rischi connessi alla pratica dell'azzardo. Raggiungere gli irraggiungibili per cercare di attivarli è uno dei grandi punti su cui lavorare nel prossimo futuro.

Il secondo obiettivo riguarda il riconoscimento precoce dei disturbi e dei problemi da gioco d'azzardo. Per attivare un supporto educativo e psicologico, una consulenza o un'eventuale presa in carico prima che si sviluppi un comportamento patologico, facilitando lo scambio virtuoso e la collaborazione tra la rete dei servizi esistenti. A ben vedere, è una delle azioni previste del Piano locale GAP in attesa di attuazione.

Ma il vero bisogno trasversale su cui è necessario lavorare è la diffusione all'interno delle comunità di una reale consapevolezza sul problema del gioco d'azzardo. Si tratta del primo – fondamentale – passo per superare l'esistente sottovalutazione del fenomeno e diffondere una cultura della prevenzione al GAP.

COME FARLO?

Alcune proposte per le politiche di prevenzione al gioco d'azzardo a Bologna

Dopo un'analisi critica dei bisogni percepiti e dei nodi su cui provare a intervenire, è ora il momento di formulare alcune proposte.

A livello di metodologia, la prima proposta è co-costruire gli interventi di prevenzione e sensibilizzazione al GAP proposti nelle comunità, praticando il lavoro di prossimità e coinvolgendo direttamente i cittadini destinatari fin dall'inizio del progetto. Una sperimentazione in tal senso era già stata avviata a gennaio 2020. Nel Quartiere San Donato-San Vitale erano state individuate due Case di Quartiere disponibili a collaborare a un progetto di comunità sul tema del GAP. Una coppia di educatori della cooperativa La Carovana, partecipante al GdL GAP, tramite una presenza fissa settimanale, aveva il compito di instaurare un dialogo con i frequentatori delle Case di Quartiere, per condividere un pensiero comune relativo alla prevenzione all'azzardo e cercare di diffonderlo ai propri pari. Il target qui individuato erano gli anziani che, come riportato dai dati epidemiologici, sono soggetti particolarmente vulnerabili al problema dell'azzardo. Il progetto è stato sospeso a marzo 2020 a causa della pandemia.

Ora, ritengo utile riprendere questa prospettiva di lavoro e portarla all'interno di comunità differenti, al fine di formare dei veri e propri peer di comunità. Dopo la selezione della comunità e del target di

riferimento, una coppia di educatori inizia un percorso di peer education per la prevenzione al gioco d'azzardo, con la condivisione di contenuti informativi chiari e facilmente trasmissibili. Per spiegare i numeri fondamentali dell'azzardo in Italia alle persone coinvolte, si utilizzano paragoni con dati sui quali è facile attivare l'immedesimazione, ad es. confrontando la spesa d'azzardo pro-capite con lo stipendio percepito, oppure con spese quali l'acquisto del cibo, le bollette, l'affitto, il mutuo, la quota di iscrizione a un'attività sportiva. Si tratta anche di un modo per ragionare sul valore del denaro. Più in generale, l'obiettivo è co-costruire una cornice di senso condivisa relativa all'azzardo, che sia la base per lo sviluppo di pratiche di problematizzazione, limitazione dei rischi e riduzione del danno.

I peer di comunità, una volta formati anche sulla rete dei servizi attiva sul territorio, si prendono l'impegno di trasmettere nelle reti relazionali di riferimento i contenuti appresi, utilizzando un linguaggio semplice e accessibile. L'assunto per cui la salute è una costruzione sociale e culturale, che si persegue attivando competenze relazionali e sociali, è la base teorica di questa proposta di intervento. Gli interventi sono de-medicalizzati, la proposta di cambiamento negli stili di vita è costruita assieme al target beneficiario dell'intervento, e soprattutto i peer di comunità possono raggiungere, nella loro rete di conoscenza, anche persone difficilmente raggiungibili dai servizi tradizionali.

La proposta è sviluppare percorsi di peer education rivolti a:

- gruppi di anziani, riprendendo il percorso nelle Case di Quartiere sospeso a marzo 2020;
- gruppi di giovani, per aprire la strada alla prevenzione al gioco d'azzardo online mediante un confronto con il sapere pratico di chi frequenta abitualmente la rete;
- gruppi in contesti multiculturali, nei quali la prima operazione è lavorare sugli aspetti culturali di base legati all'azzardo, che possono essere tra loro differenti se non divergenti;
- gruppi di donne, poiché come evidenziato nel convegno "Donne e azzardo. Il gioco della complessità", tenuto a Bologna il 3 dicembre 2021, le femmine sviluppano stili, abitudini e problemi connessi all'azzardo particolari, diversi rispetto a quelli sviluppati dai maschi. Per questo, gli interventi di prevenzione e cura devono essere basati sulla complessità e peculiarità del mondo femminile.

La seconda proposta è l'attivazione di uno sportello GAP per fornire un primo supporto e favorire l'orientamento ai servizi per l'azzardo esistenti. Si tratta di una delle azioni previste dal Piano locale GAP ancora in fase di attuazione. Qui la proposta concerne il contenuto specifico della politica. Lo sportello si caratterizza come luogo aperto e non stigmatizzante, con la possibilità di accedere liberamente per una prima consulenza educativa e psicologica relativa all'azzardo. Inoltre, lo sportello orienta verso la rete territoriale dei servizi di cura, prevede l'attivazione di consulenze specifiche legate al tema del sovraindebitamento e la costituzione di gruppi di auto mutuo aiuto, rivolti sia ai giocatori d'azzardo, sia a familiari e care-giver. Si stima infatti che per ogni giocatore problematico sono coinvolte altre sette

persone tra familiari, amici e care-giver. Lo sportello è dotato di una sede fisica principale, in un luogo facilmente accessibile, anche in un Quartiere periferico della città. Per rendere le attività dello sportello capillari su tutti i Quartieri cittadini, l'idea è quella di individuare una serie di spazi di riferimento, diffusi sui territori, in cui l'equipe dello sportello può incontrare i cittadini al bisogno. Gli spazi possono essere pubblici, del Terzo Settore e della rete di volontariato. In questo modo, lo sportello diventa mobile e va incontro ai bisogni e ai luoghi di vita dei cittadini.

La terza proposta riguarda la dimensione di governance e consiste in alcune innovazioni da introdurre nel sistema bolognese di prevenzione al GAP, rappresentato dal Tavolo di promozione della salute e dal Gruppo di lavoro GAP.

Per affinare la co-progettazione e co-produzione degli interventi, l'ipotesi è costituire in via sperimentale una Rete di interesse per la prevenzione e sensibilizzazione al GAP, intesa come evoluzione del Gruppo di lavoro GAP. Alla Rete possono aderire una pluralità di soggetti, pubblici e privati, che manifestano un coinvolgimento sul tema e dichiarano di impegnarsi per la prevenzione all'azzardo: servizi comunali, AUSL, Università, Terzo settore, insegnanti, esercenti virtuosi, comitati di Quartiere, cittadini semplici. Per partecipare alla Rete è richiesta la sottoscrizione di una manifestazione di interesse, che rimane aperta nel tempo. L'elenco dei partecipanti è aggiornato periodicamente, per permettere l'invito agli incontri della Rete fissati con cadenza bimensile. Una scelta importante riguarda il nome della Rete, che deve essere riconoscibile e di semplice diffusione, nonché indicare in maniera sintetica la finalità delle azioni che la Rete intende promuovere. Il nome individuato è Rete GIOCOAMODO, per dare un duplice messaggio: da un lato, che bisogna giocare, ma non d'azzardo; dall'altro, che se si gioca d'azzardo, è necessario avere consapevolezza del proprio comportamento, problematizzarlo, e cercare di gestirne il danno provocato.

All'interno della Rete GIOCOAMODO è possibile praticare modalità di governance plurale, circolare, sperimentalista. Gli attori coinvolti sono eterogenei e ognuno mette a disposizione le proprie risorse – umane, cognitive, materiali, finanziarie – per politiche di prevenzione all'azzardo. Gli attori della Rete condividono le linee guida d'intervento attraverso pratiche deliberative, delineano l'attuazione progettuale, prevedono procedure di feedback e rendicontazione, ritornano alla discussione degli indirizzi se si verificano cambiamenti di contesto, nuove priorità o impatti insoddisfacenti delle politiche. Per influire sugli indirizzi fondamentali, le pratiche partecipative e deliberative riguardano anche la definizione degli obiettivi specifici della programmazione locale di prevenzione al GAP. In questo modo, gli attori della Rete sono inclusi anche nella fase di formulazione delle politiche del Piano locale GAP, con un grande incentivo a partecipare per poter agire un ruolo attivo fin dall'inizio del processo di policy. Il Comune di Bologna mantiene il ruolo di regia già esercitato nel GdL GAP.

La Rete promuove procedure di co-progettazione e co-produzione degli interventi di prevenzione, cercando di aggregare le preferenze e le proposte degli attori. L'obiettivo è cercare di mobilitare risorse comuni, per superare la logica dei bandi competitivi e stimolare dentro alla Rete una competizione positiva su contenuti e modalità di attuazione delle politiche. Il clima di collaborazione attivato all'interno della Rete facilita la messa in atto degli interventi. Si crea una circolazione virtuosa di informazioni e di opportunità progettuali diffuse nei territori.

Infine, la Rete GIOCOAMODO si riunisce per le proprie attività nella sede fisica dello sportello GAP. Uno spazio riconosciuto e aperto, nel quale offrire opportunità di gioco alternative all'azzardo, organizzare incontri pubblici e conferenze, mostre artistiche e didattiche, laboratori creativi e performativi, gruppi di discussione e supporto reciproco.

CONCLUSIONI

Le azioni di prevenzione e sensibilizzazione al gioco d'azzardo patologico, messe in campo nel Comune di Bologna a partire da fine 2018, sono state molteplici, indirizzate a target diversi e costruite coinvolgendo soggetti pubblici e privati. Attenzione particolare è stata data alla relazione con i Quartieri cittadini, per definire e attuare interventi ritagliati su ogni specifico contesto territoriale, in un'ottica di prossimità. Di questi interventi realizzati, è stato analizzato cosa è mancato e cosa può essere migliorato, con la formulazione di alcune proposte – anche innovative – in termini di metodologia degli interventi, contenuto di policy, governance del sistema.

In conclusione, bisogna dire che le proposte formulate non sono esaustive. Emergono infatti altre piste di lavoro e riflessione progettuale. Ad esempio, pensare a come estendere alla dimensione metropolitana le innovazioni proposte a livello del Comune di Bologna. Il Gruppo di lavoro Coordinamento metropolitano per il contrasto al GAP, già attivo all'interno della CTSS metropolitana di Bologna, può essere l'arena nella quale tutti i Distretti della Città Metropolitana si contaminano a vicenda.

Infine, risulta strategico approfondire e strutturare un sistema organico di valutazione degli interventi di prevenzione al GAP messi in campo, per integrare le rendicontazioni quali-quantitative centrate sulla valutazione dell'output prodotto, con valutazioni di impatto sociale, focalizzate sul cambiamento atteso e generato dalle politiche. Valutare la prevenzione è un'operazione complessa, ma vale la pena iniziare a lavorare in questo senso, anche in un'ottica di apprendimento continuo e ridefinizione dinamica degli obiettivi da perseguire.

Questi ultimi due punti sarebbero buoni argomenti per il prossimo project work.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli [2017], *Libro blu 2017*

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli [2020], *Libro blu 2019*

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli [2020], *Libro blu 2020*

Cerrai S., Resce G. e Molinaro S. [2018] *IPSAD 2017-2018*, rapporto di ricerca CNR

Forleo C. e Migneco G. (a cura di) [2017], *Lose for life. Come salvare un paese in overdose da gioco d'azzardo*, Altreconomia

Forleo C. e Migneco G. [2021], *La pandemia da azzardo. Il gioco ai tempi del covid: rischi, pericoli e proposte di riforma*, Altreconomia

<https://www.ausl.bologna.it/oem/osservatorio-epidemiologico-metropolitano/>

<http://inumeridibolognametropolitana.it/dati-statistici/popolazione>

<https://lab.gedidigital.it/gedi-visual/2018/italia-delle-slot-2/>

Luppi C., Biagioni S. e Molinaro S. [2020], *GAPS Gambling Adult Population Survey. L'azzardo nella Regione Emilia-Romagna*, rapporto di ricerca CNR

Luppi C., Potente R. e Molinaro S. [2019], *ESPAD Italia 2019. Gli stili di vita dei giovani emiliano-romagnoli*, rapporto di ricerca CNR

Maturo A. [2007], *Sociologia della malattia. Un'introduzione*, Franco Angeli

Organizzazione Mondiale della Sanità [1948], *Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità*

Organizzazione Mondiale della Sanità [1978], *Dichiarazione di Alma Ata*

Organizzazione Mondiale della Sanità [1986], *La Carta di Ottawa per la Promozione della Salute. 1° Conferenza Internazionale sulla Promozione della Salute*

Prever F. [2021], *Azzardo al femminile, un mondo sommerso: clinica e ricerca in un'ottica transculturale e di genere*, lavori del Convegno "Donne e azzardo. Il gioco della complessità", 3 dicembre 2021, Bologna

Sbaragli S. [2018], *La carriera del giocatore d'azzardo. Dalle indagini internazionali al caso italiano*, Tesi di Dottorato di ricerca in Sociologia, Università di Bologna