

# 10 NUMERI SUL GIOCO D'AZZARDO IN PIEMONTE

Nella primavera del 2016 la Regione Piemonte ha approvato una legge di contrasto al gioco d'azzardo patologico (l.r. n.9/2016). Lo scopo della legge è la tutela delle fasce più deboli e maggiormente vulnerabili della popolazione. Il testo prevede la realizzazione di numerose azioni per prevenire e ridurre situazioni croniche di dipendenza dal gioco. In questa nota abbiamo raccolto qualche primo elemento per capire gli esiti di due specifiche norme tese a limitare l'offerta di gioco. L'articolo 5 della legge regionale vieta la collocazione di apparecchi, in particolare slot machine e video lottery, entro una certa distanza (500 metri nei Comuni più grandi) da luoghi considerati sensibili, come scuole, banche e strutture residenziali per anziani. Si tratta del cosiddetto "distanziometro". L'articolo 6 prevede che i Comuni piemontesi dispongano limitazioni temporali al gioco per una durata non inferiore a tre ore nell'arco della giornata. L'applicazione di queste norme sta producendo i risultati previsti? Ci concentreremo in questa nota sugli effetti di breve termine sui volumi del gioco d'azzardo e sulle perdite sostenute dai giocatori piemontesi. L'efficacia della legge nel prevenire la diffusione della patologia nei soggetti potenzialmente vulnerabili potrà essere valutata solo più avanti, attraverso studi longitudinali che prendano in considerazione un arco temporale più ampio.

## 5,1 miliardi

**Quanto giocano (d'azzardo) i piemontesi?** Rispondere a questa domanda ci consente di inquadrare meglio il fenomeno e di capire quale fosse la sua entità al momento dell'approvazione della legge regionale. Nel 2016 il volume complessivo di gioco legale in Piemonte era superiore a 5 miliardi di euro. Il dato fa riferimento solo al gioco distribuito su rete fisica. Si tratta di un fenomeno in crescita: in quattro anni si osserva in Piemonte un aumento del 4,6%. Da 4,9 a 5,13 miliardi. La crescita media in Italia era intorno al 7,4%: da 69,6 a 74,7 miliardi. Nel frattempo il gioco a distanza, definito anche gioco telematico o gioco on line, cresceva ad un ritmo molto superiore: nel quadriennio un aumento del 44,5%.

**Tavola 1 – Il volume di gioco legale complessivo in Piemonte e in Italia (milioni di euro)**

	2013	2014	2015	2016	Variazione 2013-2016
Piemonte (solo rete fisica)	4.908	4.923	5.060	5.127	4,5%
Italia (solo rete fisica)	69.612	69.982	71.225	74.737	7,4%
Italia (solo gioco a distanza)	14.767	14.384	16.913	21.331	44,5%

Fonte: elaborazioni IRES Piemonte su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

## 1,5 milioni

**Quanti sono i giocatori piemontesi?** Rispondere a questa domanda è un po' più complicato e occorre affidarsi a stime campionarie relative all'intera popolazione italiana. Dall'indagine condotta sulla popolazione italiana dall'Istituto di Fisiologia Clinica del CNR (IPSA, 2017-2018) emerge che il 42,8% delle persone residenti tra i 15 e i 64 anni ha giocato d'azzardo almeno una volta negli ultimi 12 mesi. Tale percentuale è pari al 32,8% quando si considera la popolazione tra i 65 e i 74 anni. Applicando meccanicamente tali percentuali alla popolazione piemontese dai 15 agli 89 anni si ottiene un numero che si aggira intorno al milione e mezzo di persone (tav. 2). La stima di un milione e mezzo di giocatori non cambia molto se vengono applicate le percentuali prodotte da un'altra indagine condotta di recente dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS): 39,3% di giocatori negli ultimi 12 mesi con riferimento alla popolazione del Nord-Ovest. **Un totale di 1.480.000 persone.** Si tratta in ogni caso di stime indicative, che mettono insieme giocatori tra loro mol-

to diversi. Da coloro che giocano raramente cifre molto piccole a coloro che giocano in modo assiduo grosse somme di denaro. Sempre secondo le stime dell'indagine IPSAD, i giocatori con alto rischio di cadere in uno stato di dipendenza patologica sono il 2,4% dell'insieme dei giocatori. Quelli a rischio moderato il 5,9%. Applicate tali percentuali sul Piemonte si ottiene una stima di circa 36.000 persone ad alto rischio e poco più di 88.000 persone a rischio moderato. Per avere stime più accurate relative al Piemonte è in corso un'indagine campionaria sulla popolazione piemontese condotta dall'Istituto di Fisiologia Clinica del CNR in collaborazione con l'ASLTO3.

**Tavola 2 – Stime sul numero dei giocatori piemontesi basate sulle percentuali, IPSAD 2017-2018**

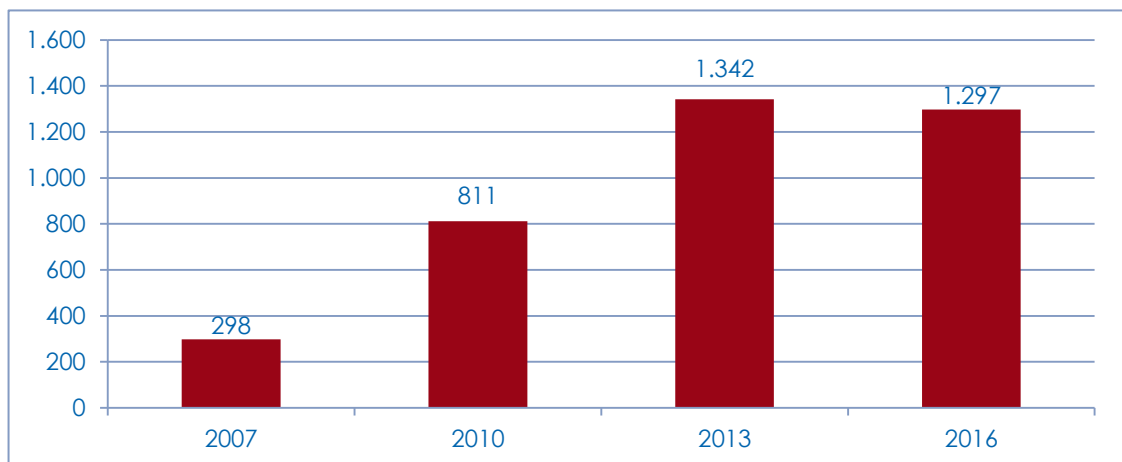
	Popolazione 15-89 anni	Giocatori degli ultimi 12 mesi (42,8% e 32,8%)	Giocatori a rischio severo (2,4%)	Giocatori a rischio moderato (5,9%)	Giocatori a basso rischio (15,2%)	Giocatori a rischio nullo (76,5%)
IPSAD	3.766.341	1.504.480	36.108	88.764	228.681	1.150.927

Fonte: elaborazioni IRES Piemonte su dati IPSAD 2017- 2018

**1.300**

**Quanti sono i giocatori in cura presso il Servizio Sanitario Regionale?** Solo una piccolissima parte dei giocatori d'azzardo è in cura presso il Servizio Sanitario Regionale. **Nel 2016 si parla di circa 1.300 persone in Piemonte**, prevalentemente di genere maschile (80%). L'evoluzione nel tempo mostra come il numero dei pazienti sia aumentato negli ultimi anni grazie anche alla maggiore consapevolezza sul problema e all'ampiamiento nell'offerta dei servizi dedicati. Gran parte dei pazienti segue il trattamento in modo volontario (98%) ed è in cura per iniziativa personale o spinto da familiari e amici. Secondo le stime riportate nella sezione precedente le persone in cura presso i servizi sono circa il 3,5% dei giocatori a rischio severo di essere o cadere in una situazione patologica.

**Tavola 3 – Giocatori patologici presi in carico dal Servizio Sanitario regionale**



Fonte: elaborazioni IRES Piemonte su dati ASL TO3

**1,2 miliardi**

**Quanto perdono i piemontesi nel gioco d'azzardo?** Con riferimento ai giochi distribuiti su rete fisica, nell'anno di approvazione della legge, i piemontesi perdevano complessivamente nel gioco d'azzardo (ad eccezione del gioco a distanza) più di 1,2 miliardi di euro l'anno. In quello stesso anno le perdite relative al gioco a distanza erano pari a 58,7 milioni. Complessivamente in Italia, le perdite derivanti da gioco su rete fisica sfioravano i 18 miliardi di euro. Con un incremento di quasi il 13% nel quadriennio. Nello stesso

periodo le perdite per il gioco a distanza passavano da 726 milioni di euro a 1.020 milioni di euro, con una variazione di circa il 40%. In aumento ad un ritmo molto superiore agli altri giochi. Solo dal 2015 al 2016 le perdite del gioco a distanza sono aumentate in Italia di circa il 24%.

**Tavola 4 – Le perdite al gioco legale degli italiani e dei piemontesi (milioni di euro)**

	2013	2014	2015	2016	Variazione 2013-2016
Piemonte (rete fisica*)	1.118	1.113	1.143	1.245	11,4%
Italia (rete fisica*)	15.929	15.898	16.172	17.973	12,8%
Italia (solo gioco a distanza)	726	728	823	1.020	40,5%

\*Non sono comprese le perdite da apparecchi elettromeccanici – comma 7  
Fonte: elaborazioni IRES Piemonte su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

**72%**

**In che misura pesa il gioco su apparecchi rispetto al gioco d'azzardo complessivo?** Le

due norme considerate in questa nota intendono incidere sul gioco d'azzardo condotto su apparecchi come slot machine e video lottery. In Piemonte, come del resto in Italia, si tratta di un volume di gioco assai elevato: **nel 2016 l'importo totale era pari a 3,7 miliardi di euro, circa il 72% del gioco complessivamente svolto in Piemonte** (tav. 4). Le perdite attribuibili a questa forma di gioco in Piemonte sommano a 777 milioni di euro, pari a poco più del 62% del totale. Una proporzione lievemente più alta rispetto alla media nazionale. L'incidenza di questa forma di gioco, insieme all'elevata quota di perdite che lo caratterizza (21%) e all'alto rischio di dipendenza che esso porta con sé<sup>1</sup>, giustifica la scelta di avviare un'azione di contenimento dell'offerta.

**Tavola 5 – Volume di gioco e perdite su apparecchi nel 2016 (milioni di euro)**

	Volume di gioco	% rispetto al totale	Perdite	% rispetto al totale	Rapporto tra perdite e volume di gioco
Piemonte	3.709	72%	777	62,4%	21%
Italia	49.588	66%	10.410	57,9%	

Fonte: elaborazioni IRES Piemonte su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

**-52%**

**In che misura si è ridotto il numero di apparecchi attivi nel 2018?** Fin qui abbiamo

cercato di misurare qual era l'entità del fenomeno ai tempi dell'approvazione della legge regionale e negli anni immediatamente precedenti. Adesso si tratta di capire se il volume di gioco relativo all'utilizzo di slot machine sia diminuito dopo l'entrata in vigore del distanziometro. La legge prevedeva che gli esercenti si adeguassero a quanto previsto dall'articolo 5 entro i 18 mesi successivi all'entrata in vigore della legge, ovvero il 20 novembre 2017. Vediamo in che misura tale adeguamento si è tradotto in una riduzione di apparecchi attivi. Nel marzo del 2017 gli apparecchi AWP (le slot machine) attivi erano 26.134, distribuiti su 5.763 esercizi commerciali. In media ogni esercizio aveva 4,5 apparecchi. **Nel settembre del 2018 si registra un dimezzamento (- 52%)**: gli apparecchi attivi sono 12.468, distribuiti su 1.857 esercizi (in media 6,7 apparecchi per esercizio). Oltre dunque ad una forte riduzione dell'offerta, si assiste anche ad una maggiore concentrazione del gioco presso alcuni esercizi collocati al di fuori delle zone vietate dal distanziometro. Tra le provincie piemontesi la riduzione maggiore si registra in provincia di Torino, la quale passa da 12.016 a 5.249 apparecchi (- 56%).

<sup>1</sup> In base ai primi risultati di una ricerca attualmente in corso in Piemonte, presso l'ASL To3, circa il 78% delle persone prese in carico dal sistema sanitario per dipendenza da gioco d'azzardo dichiara di essere caduto in una situazione di dipendenza in seguito all'utilizzo di apparecchi come slot machine e video lottery.

Tavola 6 – Distribuzione degli esercizi commerciali e apparecchi AWP per provincia

Provincia	Marzo 2017		Settembre 2018		Differenza %	
	Esercizi	Apparecchi	Esercizi	Apparecchi	Esercizi	Apparecchi
Alessandria	738	3.270	257	1.573	-65%	-52%
Asti	293	1.323	83	591	-72%	-55%
Biella	280	1.240	87	752	-69%	-39%
Cuneo	642	2.643	219	1.611	-66%	-39%
Novara	607	2.681	199	1.286	-67%	-52%
Torino	2.530	12.016	789	5.249	-69%	-56%
Verbano Cusio Ossola	341	1.373	117	673	-66%	-51%
Vercelli	332	1.588	106	733	-68%	-54%
<b>Totale Piemonte</b>	<b>5.763</b>	<b>26.134</b>	<b>1.857</b>	<b>12.468</b>	<b>-68%</b>	<b>-52%</b>

Fonte: elaborazioni IRES Piemonte su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

## -232 milioni

**In che misura si è ridotto il volume di gioco dopo l'entrata in vigore del distanziometro?** Confrontando il primo semestre 2018, periodo

con distanziometro ormai in vigore, con il primo semestre 2017, quando il distanziometro non era ancora operativo, si osserva una riduzione del volume di gioco di 225 milioni<sup>2</sup> in un solo semestre. Se il dato del 2018 venisse confermato si tratterebbe di una riduzione 450 milioni di euro. La differenza tra i due semestri si riduce a 116 milioni quando si considera il volume di gioco complessivo. **In questo caso la stima della riduzione nell'intero anno sarebbe pari a 232 milioni di euro.** Il confronto con l'andamento del fenomeno nel resto d'Italia (+0,8%) consente di escludere che la riduzione sia da attribuirsi alla dinamica spontanea del fenomeno e avvalorare piuttosto l'ipotesi che la riduzione di gioco sia attribuibile alla politica regionale di contenimento dell'offerta. Il confronto tra il 2016 e il 2017 consente di osservare come la diminuzione dei volumi di gioco in Piemonte inizi prima del 2018; non solo per l'entrata a regime del distanziometro, ma anche in seguito alle politiche di limitazione degli orari.

Tavola 7 – Volumi di gioco in Piemonte e Italia: confronti tra semestri (milioni di euro)

	Primo semestre 2016	Primo semestre 2017	Primo semestre 2018	Differenza 2017-2018	Differenza % 2017-2018
Volume di gioco in Piemonte (eccetto gioco a distanza)	2.564*	2.428*	2.312	-116	-4,8%
Volume di gioco nel resto d'Italia (eccetto gioco a distanza)	34.805*	34.940*	35.236	+296	+0,8%
Volume di gioco su apparecchi in Piemonte	1.855*	1.695*	1.470	-225	-13,3%

\*Il dato per semestre è stato approssimato, dividendo per due il valore annuo

Fonte: elaborazioni IRES Piemonte su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

## -163 milioni

**In che misura si sono ridotte le perdite di gioco dopo l'entrata in vigore del distanziometro?** Naturalmente anche le perdite dei giocatori si sono

ridotte. Le perdite relative al gioco condotto su apparecchi nel primo semestre 2018 sono diminuite di circa 107 milioni di euro. Un decremento di quasi il 28% rispetto al primo semestre 2017. Anche in questo caso se consideriamo tutti i giochi (eccetto il gioco a distanza), la riduzione è più contenuta e pari a 81,5 milioni di euro. Circa il 13,5% in meno. **Se il dato del primo semestre 2018 si confermasse anche nel secondo semestre si tratterebbe di**

<sup>2</sup> Si tratta in realtà di una stima calcolata per difetto, in quanto il valore del primo semestre è stato ottenuto dividendo per due il valore annuo del volume di gioco, a causa dell'indisponibilità del dato per semestri. Considerato che nel secondo trimestre del 2017 molti Comuni piemontesi hanno ottemperato alla norma di riduzione degli orari e che il distanziometro è entrato in vigore alla fine di novembre, è assai probabile che nel primo semestre 2017 il volume di gioco sia stato più elevato rispetto al secondo semestre 2017.

una riduzione complessiva delle perdite pari a 163 milioni. Sembra dunque che un eventuale spostamento dei giocatori di slot machine verso altre forme di gioco "fisico" abbia comportato, al massimo, una perdita di 25 milioni di euro nel primo semestre. Stimabile in circa 50 milioni con riferimento all'intero anno. Attenzione però: così come nel confronto dei volumi di gioco considerato nel paragrafo precedente, le riduzioni che abbiamo appena osservato sono cambiamenti al lordo sia di eventuali fattori confondenti (la dinamica del gioco d'azzardo indipendente dalle norme regionali), sia dell'effetto di altre misure messe in atto dalla stessa legge regionale. Per avere stime plausibili dell'effetto del "distanziometro", è necessario condurre analisi più approfondite che tengano conto dell'andamento del gioco in altre regioni con misure meno restrittive.

**Tavola 8 – Perdite di gioco in Piemonte: confronti tra semestri** (migliaia di euro)

	Primo semestre 2017	Primo semestre 2018	Differenza tra semestri	Differenza percentuale
Perdite su apparecchi in Piemonte	385.508	278.708	-106.800	-27,7%
Perdite da tutti i giochi d'azzardo (eccetto gioco a distanza) in Piemonte	600.052	518.556	-81.497	-13,5%
Perdite da tutti i giochi d'azzardo (eccetto gioco a distanza) nel resto d'Italia	8.128.635	8.804.561	+675.926	+8,3%

Fonte: elaborazioni IRES Piemonte su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

**15** milioni

**In che misura sono aumentate le perdite da gioco on line dopo l'entrata in vigore del distanziometro?** Uno dei possibili effetti indesiderati della riduzione dell'offerta di gioco su slot machine è lo spostamento verso altre forme

di gioco. Abbiamo visto come questo spostamento, se c'è stato, non ha compensato la riduzione di perdite derivanti dal gioco su apparecchi. Resta il dubbio relativo al gioco a distanza (on line), non considerato nei precedenti confronti. Il gioco a distanza, sebbene abbia volumi di gioco ragguardevoli e in aumento, occupa ancora una porzione minoritaria del gioco d'azzardo. Nel confronto tra i due semestri si registra un lieve aumento delle perdite di circa 7,5 milioni di euro. **Se il dato venisse confermato anche nel secondo semestre 2018 si tratterebbe di un aumento complessivo nel corso dell'anno di circa 15 milioni di euro.** L'aumento nel volume di gioco è più consistente e pari a circa 141 milioni di euro nel semestre. Anche in questo caso si tratta di un cambiamento lordo, derivante da un semplice confronto prima-dopo l'attuazione della legge. I dati a nostra disposizione però ci permettono di verificare che anche nel resto d'Italia vi è un aumento pari al 13,9% tra il 2017 e il 2018. Ciò significa che buona parte della crescita registrata in Piemonte è frutto della dinamica spontanea del fenomeno. Peraltro se facciamo riferimento ad un periodo più lungo (2015-2018), osserviamo che la crescita del gioco on line in Piemonte, nonostante le politiche di riduzione dell'offerta nel gioco fisico, è minore della media italiana: nella nostra regione il gioco è cresciuto del 75%, mentre in Italia la crescita è stata dell'81%.

**Tavola 9 – Volume e perdite gioco on line in Piemonte e in Italia: confronti tra semestri** (milioni di euro)

	Primo sem. 2015	Primo sem. 2016	Primo sem. 2017	Primo sem. 2018	Differenza 2017/2018	Diff. % 2017/2018	Diff. % 2015/2018
<b>Piemonte</b>							
Volume gioco on line	556,500*	671,747*	832,902*	973,980	141,078	16,9%	75%
Perdite gioco on line	-	29,353*	39,834*	47,316	7,482	18,8%	-
<b>Italia</b>							
Volume gioco on line	8.457*	10.666*	13.466*	15.338	1.520	13,9%	81%

\*Il dato per semestre è stato approssimato, dividendo per due il valore annuo

Fonte: elaborazioni IRES Piemonte su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e Politecnico di Milano

**-8%**

**In che misura le perdite da gioco si sono ridotte dopo le ordinanze comunali di limitazione degli orari?** Come abbiamo già ricordato, la legge regionale del Piemonte impone ai Comuni di disporre limitazioni temporali al gioco. Nei confronti tra semestri fin qui fatti, l'eventuale effetto delle limitazioni temporali si somma a quello (sempre eventuale) del distanziometro. Proponiamo dunque un primo confronto su perdite e volume di gioco tra il 2016 e il 2017, quando non era ancora in vigore il distanziometro, ma una parte dei Comuni Piemontesi aveva già emanato ordinanze restrittive sugli orari. **Il calo è evidente sia rispetto al volume di gioco (-5,3%) sia rispetto alle perdite (-8%).** Occorre inoltre ricordare che: (1) alcuni Comuni piemontesi, tra i quali Torino, avevano emanato un'ordinanza restrittiva sui tempi di gioco già nel mese di ottobre del 2016; (2) da gennaio a luglio 2017 il Consiglio di Stato ha sospeso in via cautelativa l'ordinanza. Alla luce di questi fatti, possiamo ritenere che la riduzione osservata in realtà sottostimi l'effetto di politiche volte a limitare i tempi di gioco. Infine, come abbiamo già sottolineato altrove, il confronto prima dopo non tiene conto della dinamica spontanea del fenomeno.

**Tavola 10 – Confronti degli anni prima del “distanziometro”** (milioni di euro)

	2016	2017	Differenza	Differenza percentuale
Volume di gioco (rete fisica)	5.127	4.855	-272	-5,3%
Perdite da gioco (rete fisica)	1.245	1.145	-100	-8%

Fonte: elaborazioni IRES Piemonte su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

## In sintesi

- Queste prime analisi mostrano che in concomitanza con l'attuazione delle politiche di regolazione dell'offerta del gioco d'azzardo i volumi del gioco su rete fisica e **le relative perdite si sono ridotte del 13,5% nel corso del primo semestre 2018**. Anche tenendo conto dell'aumento dei volumi di gioco on line, registrati nel corso del periodo, tale riduzione non viene compensata. La diminuzione delle perdite complessive – gioco su rete fisica e gioco a distanza - stimata con riferimento a tutto il 2018, se le riduzioni osservate nel primo semestre fossero confermate anche nel secondo semestre, sarebbe di circa 148 milioni di euro. Dalla riduzione stimata nelle perdite di 163 milioni va sottratto l'aumento nelle perdite stimate sul gioco a distanza, pari a 15 milioni di euro.
- **Le riduzioni registrate sono cambiamenti al lordo di eventuali fattori confondenti**. Si tratta di primi indizi che fanno pensare che le norme introdotte stiano operando come atteso in termini di riduzione delle perdite complessive da gioco d'azzardo. Per avere stime più accurate dell'effetto delle politiche regolative condotte in Piemonte sono in corso analisi più approfondite.
- Per il futuro è auspicabile **condurre indagini per monitorare anche l'evoluzione del gioco illegale**. Ciò consentirebbe di comprendere se, in seguito a politiche più o meno restrittive, vi sia un conseguente spostamento dei giocatori verso queste forme di gioco non registrate presso l'Agenzia dei Monopoli.

A cura di Niccolò Aimò e Marco Sisti (IRES Piemonte).

Si ringrazia per la collaborazione Paolo Jarre e Roberto Diecidue (ASLT03) e per la disponibilità dei dati l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e il Gabinetto della Presidenza della Regione Piemonte.

Copyright © 2019 IRES Piemonte

Via Nizza 18 - 10125 Torino [www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)