

XIII Conferenza ESPAnet Italia 2020  
**Il Welfare State di fronte alle sfide globali**  
Conferenza on line - 17/19 settembre 2020

## LEAVING LAS VEGAS

LA VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLE POLITICHE  
DI CONTRASTO AL GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO

di Niccolò Aimò e Marco Sisti\*

\*Gli autori ringraziano tutti i componenti del gruppo di lavoro impegnato nella valutazione dei risultati della legge regionale del Piemonte n. 9/2016 per lo spirito di collaborazione e la grande disponibilità mostrata nella realizzazione degli studi.

## Introduzione

In Italia, nel corso degli ultimi anni, il gioco d'azzardo legale si è affermato come un settore economico in forte espansione. I dati pubblicati dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADMo) registrano un aumento di quasi tre volte nel decennio 2006-2016. In questo periodo i cittadini italiani sono passati da un importo in giocate sotto i 35 miliardi a più di 96 miliardi di euro, per superare la quota di 106 miliardi nel 2018. Grazie a questa crescita repentina, il nostro Paese si colloca oggi tra le nazioni con il più elevato tasso di perdite al gioco, sia in termini assoluti sia in proporzione al numero degli abitanti.

Se quello del gioco d'azzardo fosse un settore come gli altri si potrebbero interpretare questi dati in chiave esclusivamente positiva. È noto però come il gioco d'azzardo, in tutte le sue forme, può degenerare in una malattia, conosciuta con il nome di Disturbo da gioco d'azzardo (DGA). Per questo motivo, sull'intero territorio nazionale, molte amministrazioni locali hanno condotto politiche volte a contrastare questo fenomeno e a tutelare le fasce più vulnerabili della popolazione.

Un caso di particolare interesse è la legge n. 9/2016 della Regione Piemonte che prevede diverse azioni per prevenire e ridurre situazioni croniche di dipendenza dal gioco. Tra gli interventi adottati vi è il divieto di collocare apparecchi di gioco – slot machine e video lottery – entro una certa distanza da luoghi considerati sensibili, come scuole, banche e strutture residenziali per anziani. Si tratta del cosiddetto “distanziometro”. La rarefazione dei punti di gioco sul territorio dovrebbe agire come dissuasore per i giocatori patologici e, allo stesso tempo, prevenire che altre persone cadano nella malattia. Al distanziometro si associano inoltre le misure assunte dai Comuni per consentire il gioco d'azzardo con le “macchinette” solo in alcune fasce orarie. L'applicazione di queste norme sta producendo i risultati previsti? Le restrizioni funzionano? In che misura i volumi di gioco si sono ridotti grazie a tali restrizioni?

Lo studio commissionato dall'amministrazione regionale, in attuazione di una clausola valutativa contenuta nella legge, ha cercato di rispondere a queste domande. A tal fine è stata realizzata anche una valutazione controfattuale dell'impatto delle restrizioni, utilizzando i dati ufficiali messi a disposizione dall'ADMo sui volumi di gioco e le perdite. Per ricostruire cosa sarebbe successo in assenza della politica e identificarne gli effetti è stato impiegato il metodo della “differenza nelle differenze”.

Questa breve relazione, oltre ad illustrare una parte degli esiti dello studio, descrive come le evidenze prodotte dalla valutazione hanno alimentato un ampio dibattito pubblico sull'efficacia delle politiche adottate, quali critiche esse hanno ricevuto e che tipo di ricaduta hanno avuto sul processo decisionale fino ad oggi.

## 1. Il gioco d'azzardo: definizioni, rischio di dipendenza, le politiche di liberalizzazione in Italia e la crescita del fenomeno

Nel linguaggio corrente e nella letteratura scientifica internazionale l'espressione "gioco d'azzardo" raffigura un concetto più sfumato di quel che potrebbe apparire. Un concetto difficile da delineare con precisione. Senza volersi cimentare nel fornire una definizione originale, ci limiteremo a richiamare i tre elementi fondamentali che secondo Williams et al. (2017) ricorrono nelle principali definizioni scientifiche. Secondo gli autori si può parlare di gioco d'azzardo quando: 1) si scommette denaro sull'esito di un evento; 2) lo scopo della scommessa è guadagnare denaro in base alla predizione dell'esito dell'evento; 3) l'esito è del tutto incerto.

A dispetto degli aspetti definatori, il gioco d'azzardo è una pratica antichissima, radicata in molte società. Il suo sviluppo è stato spesso accompagnato da vari tentativi di regolamentazione da parte dei decisori pubblici, sin dai tempi più antichi (Rychlak 1992). Per lungo tempo tali limitazioni sono state dettate da considerazioni morali, religiose o di ordine pubblico, sebbene fosse già evidente che le problematiche del gioco d'azzardo colpivano in modo più pernicioso alcune fasce di popolazione, come ad esempio i giovani o le persone in condizioni di fragilità sociale. A questo proposito è emblematica la descrizione del gioco d'azzardo fatta nell'Inghilterra di Carlo II nello statuto<sup>1</sup> "An Act against deceitfull disorderly and excessive Gameing" datato 1661:

*[...] encouraging of sundry idle loose and disorderly persons in their dishonest lewd and dissolute course of life, [...] many of the younger sort [...] to the losse of their pretious time and the ruine of their Estates and Fortunes and withdrawing them from noble and laudable Employments.*

**La dipendenza da gioco d'azzardo come patologia.** È soltanto a partire dal secolo scorso che gli studiosi iniziano ad interrogarsi sui risvolti clinici connessi al gioco d'azzardo in un'ottica di tutela della salute dell'individuo, più precisamente nell'ambito delle dipendenze comportamentali, anche dette "dipendenze senza sostanze". Con questo termine ci si riferisce a comportamenti che, sotto alcuni aspetti, generano fenomeni di dipendenza simili alle droghe o all'alcol e sono spesso correlati a numerosi problemi sociali come abbandono scolastico, problemi familiari, criminalità, gravi problemi finanziari, e altri (Yau e Potenza 2015). L'esistenza di una dipendenza comportamentale legata al gioco d'azzardo è un concetto ormai radicato in campo scientifico e sanitario, tanto da comparire a partire dal 1980 sul Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali (anche detto DSM) dell'*American Psychiatric Association*. Con la quinta edizione del volume, la patologia prima nota come "gioco d'azzardo patologico" (GAP) ha assunto il nome di "disturbo da gioco d'azzardo" (DGA)<sup>2</sup>.

A livello di opinione pubblica i rischi per la salute connessi al gioco d'azzardo sono tuttora poco conosciuti o comunque sottovalutati; spesso si confonde la dipendenza patologica con il vizio. Tale

---

<sup>1</sup> Charles II, 1664: An Act against deceitfull disorderly and excessive Gameing., in Statutes of the Realm: Volume 5, 1628-80, a cura di John Raithby (1819), p. 523. British History Online - [www.british-history.ac.uk/statutes-realm/vol5/p523](http://www.british-history.ac.uk/statutes-realm/vol5/p523)

<sup>2</sup> In alcuni casi, soprattutto sui mass media, queste espressioni sono sostituite da un falso sinonimo, ludopatìa, che sposta l'attenzione dalla questione dell'azzardo a quella del gioco tout court, finendo per alleggerire - almeno a livello nominale - la gravità del fenomeno. Per questo motivo i clinici esperti in materia insistono che, anche nel dibattito pubblico, si rispetti un certo rigore terminologico e si abbandoni l'uso del termine ludopatìa.

visione si riflette anche nel dibattito politico, nel quale il tema del gioco d'azzardo non è sempre stato concepito in termini di sanità pubblica. Gli studiosi del tema sottolineano il bisogno di politiche nazionali e internazionali per la prevenzione e trattamento per il disturbo da gioco d'azzardo che siano adottate sulla base delle evidenze scientifiche (Abbott 2017).

**La liberalizzazione del gioco d'azzardo nel nostro Paese.** In Italia il gioco d'azzardo ha attraversato una forte crescita a partire dalle liberalizzazioni intraprese dallo Stato dagli anni '80 del secolo scorso che hanno gradualmente introdotto il concetto di "gioco legale" (per una revisione delle varie fasi di riforma si veda Rolando e Scavarda 2016).

Lo Stato ha affidato la gestione del gioco legale ad un'agenzia pubblica, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADMo), precedentemente AAMS. Il funzionamento del sistema prevede che l'Agenzia deleghi l'erogazione dei singoli giochi a una serie di società private, attraverso il rilascio di concessioni tramite procedure di gara pubbliche. In questo sistema il gioco legale rimane – almeno formalmente – un monopolio dello Stato, il cui principale ricavo consiste nel prelievo fiscale sulle entrate delle società concessionarie, cioè il denaro speso dai giocatori. La tabella 1 riporta l'aliquota e la base imponibile per ogni tipo di gioco.

Tabella 1. Imposte, aliquote e basi imponibili per tipo di gioco.

Tipo di gioco	Imposta	Base imponibile	Aliquota
Lotto tradizionale	Entrate extratributarie	/	Differenziale per il banco
10 e lotto	Entrate extratributarie	/	Differenziale per il banco
Superenalotto	Imposta unica	Raccolta	28,27%
Superstar	Imposta unica	Raccolta	38,27%
Win for Life	Imposta unica	Raccolta	23,27%
Lotterie differite	Entrate extratributarie	/	Valore residuale
Lotterie istantanee	Entrate extratributarie	/	Valore residuale
Concorsi pronostici	Imposta unica	Ammontare della somma giocata al netto di diritti fissi e compensi ai ricevitori	33,84%
Scommesse a quota fissa	Imposta unica	Margine lordo	18% rete fisica 22% a distanza
Scommesse a totalizzatore	Imposta unica	Ammontare della somma giocata per ciascuna scommessa	20%
Scommesse ippiche a quota fissa	Imposta unica	Margine lordo	43% rete fisica 47% a distanza
V7	Imposta unica	Posta di gioco	15%
Bingo	Imposta unica	Margine lordo	20%
AWP - Newslot	Preu	Totale della raccolta	23,85%
VLT - Videolottery	Preu	Importo totale della raccolta di gioco costituita dalle somme puntate per attivare ogni singola partita	8,50%
Apparecchi comma 7	ISI e IVA	Imponibile medio annuo forfetario per categoria	8%
Giochi di abilità a distanza	Imposta unica	Margine lordo	20%
Poker cash Giochi da casinò	Imposta unica	Quota raccolta non restituita al giocatore (margine lordo del concessionario)	20%

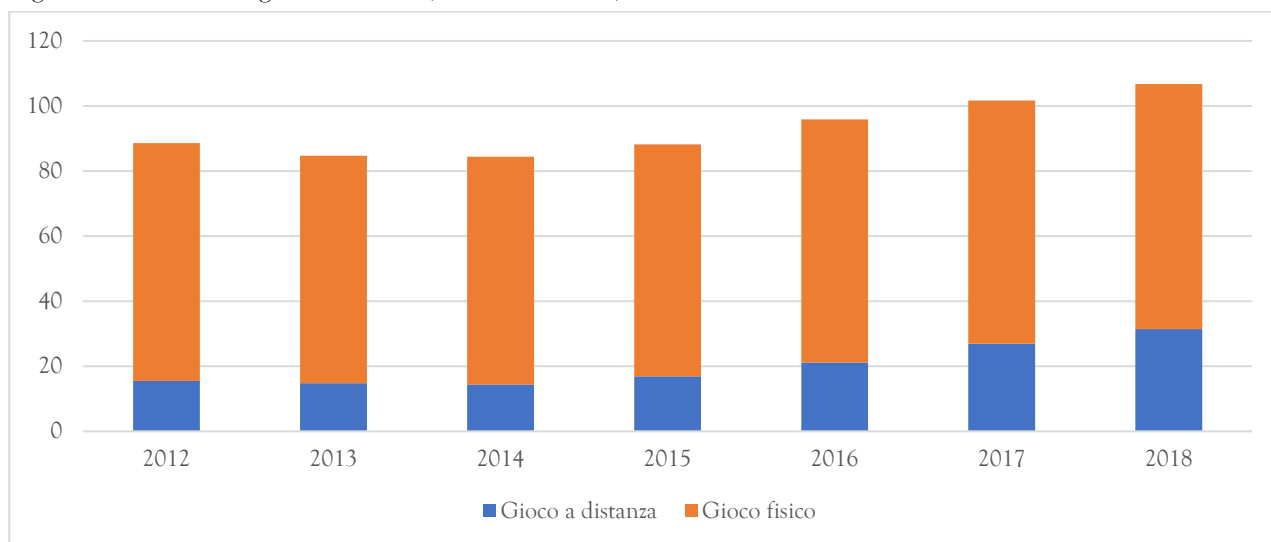
Fonte: camera dei deputati (<https://temi.camera.it/leg18/post/la-disciplina-fiscale-dei-giochi.html>).

Sito web consultato in data 3/07/2020

**Gioco fisico e gioco a distanza.** La classificazione dei tipi di gioco dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli si basa su due principali categorie: il “gioco fisico” e il “gioco a distanza”. Per gioco fisico si intendono tutti i giochi d’azzardo per il cui acquisto il giocatore deve recarsi *fisicamente* in un esercizio autorizzato, ad esempio il gratta e vinci e il Lotto in tabaccheria; la videolottery in sala giochi, le scommesse sportive nei centri autorizzati. Per gioco a distanza, anche detto “telematico” o “on-line” s’intendono i giochi d’azzardo acquistabili dal giocatore a casa propria, o da qualsiasi altro luogo attraverso internet, la televisione o il telefono.

**La crescita registrata in Italia negli ultimi anni.** Per fornire un ordine di grandezza del fenomeno in Italia, dal 2012 al 2018 si è passati da circa 88,6 a 106,8 miliardi di euro spesi ogni anno dai giocatori: una crescita di oltre il 20% in sei anni (figura 1). Osservando la figura si possono trarre almeno due informazioni sul contesto italiano che saranno rilevanti per la nostra analisi: in primo luogo la porzione più grande riguarda i giochi fisici, mentre il gioco a distanza occupa ancora una porzione minoritaria. Tuttavia, mentre il gioco fisico è cresciuto a ritmi più contenuti nel corso dei sette anni considerati, il gioco a distanza sta attraversando una fase di fortissima crescita (+ 103% tra 2012 e 2018).

Figura 1 - Volumi di gioco in Italia (miliardi di euro).



Fonte: elaborazione su dati Agenzia Dogane e Monopoli

Se allungassimo di qualche anno la serie storica, la crescita sarebbe ancora più evidente e sostenuta. Nel 2006 gli importi delle giocate erano sotto i 35 miliardi di euro. In 12 anni i valori sono aumentati di circa tre volte. Grazie a questa crescita così repentina il nostro Paese si colloca oggi tra le nazioni con il più elevato tasso di perdite al gioco, sia in termini assoluti, sia in proporzione al numero degli abitanti. Nel 2016 il totale complessivo delle perdite (19 miliardi di euro) era superiore a tutti i Paesi europei: più alto di quello registrato in Gran Bretagna (18), Germania (11,2), Francia (10,4) e più del doppio di quello osservato in Spagna (8,9). Come vedremo nel prossimo paragrafo, una caratteristica del nostro Paese è inoltre l’elevata quota di gioco - e dunque di perdite - concentrata sugli apparecchi come le slot machine e le video lottery.

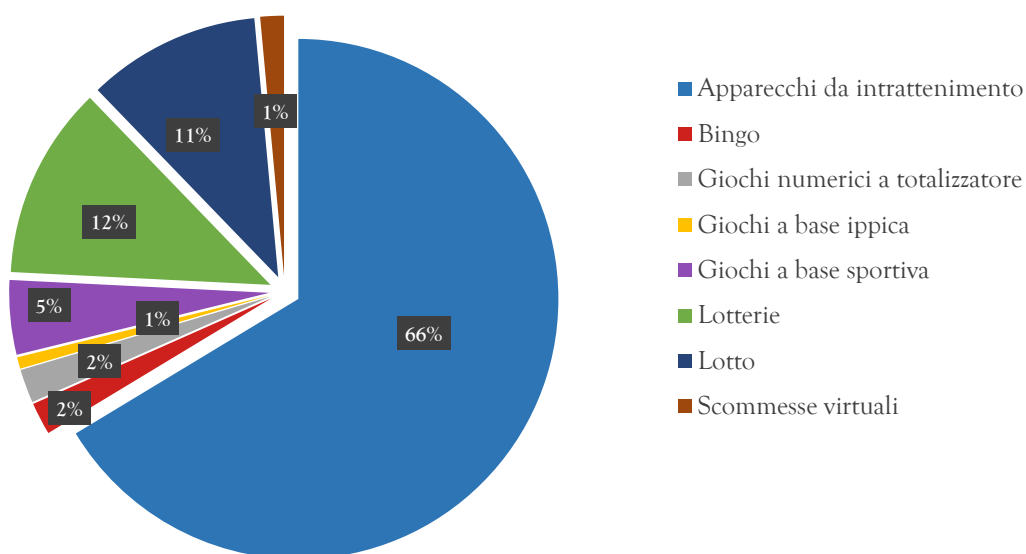
**Le entrate per lo Stato.** Per quanto riguarda le entrate erariali, nel corso del solo anno 2016 il gioco legale ha fatto incassare allo Stato circa 10 miliardi di euro, su un totale di 96 miliardi giocati (Ufficio

Parlamentare di Bilancio 2018). Se è vero che tali volumi di entrate sono un'importante fonte di denaro per sostenere la finanza pubblica, in molti hanno sottolineato come il prelievo fiscale dello Stato sul gioco d'azzardo sia paragonabile ad una "tassazione volontaria e regressiva" che pesa maggiormente sulle fasce di popolazione più deboli e più vulnerabili alla dipendenza da gioco (Schissel 2001; Beckert e Lutter 2008; Sartis e Triventi 2012).

## 2. Slot Machine e Video Lottery: volumi di gioco e problemi di dipendenza

Per quanto riguarda il gioco fisico, in Italia, la porzione più grande dei volumi di denaro giocati riguarda le cosiddette "macchinette". Con questo termine, nel linguaggio corrente, si fa riferimento alle slot machine (AWP - Amusement With Prizes) e alle video lottery<sup>3</sup> (VLT - Video Lottery Terminal), che secondo la classificazione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli compongono la categoria degli "apparecchi da intrattenimento"<sup>4</sup>. La figura 2 riporta la distribuzione dei volumi di gioco fisico in Italia nel 2016 in base alla classificazione fornita dall'ADM. AWP e VLT coprono 49,6 miliardi di euro, circa il 66% del denaro speso, mentre il restante si suddivide tra le lotterie (12%), il lotto (11%), le scommesse sportive (5%) e le restanti categorie, tutte sotto il 2%.

Figura 2 - Distribuzione dei volumi di gioco fisico in Italia per categoria. Anno 2016.



Fonte: elaborazione su dati Agenzia Dogane e Monopoli

**Il rischio di dipendenza legato al gioco sulle "macchinette".** Secondo la letteratura internazionale, gli apparecchi da intrattenimento rappresentano uno dei tipi di gioco più rischiosi (Blaszczynski 2013).

<sup>3</sup> Le Video Lottery (VLT), introdotte in Italia nel 2008, sono terminali - solitamente multi gioco - collegati in rete. A differenza delle slot machine, sono apparecchi privi di scheda di gioco al loro interno; il gioco e l'esito della giocata si sviluppa su un server centrale. Nel caso delle VLT il *pay out* - la percentuale di vincita predeterminata e associata ad ogni gioco - è calcolato sul totale delle giocate effettuate sulla rete degli apparecchi e non su un singolo apparecchio, come avviene nel caso delle slot machine. Le VLT possono essere installate solo in sale dedicate al gioco d'azzardo e non negli esercizi commerciali generalisti (come bar e tabacchi).

<sup>4</sup> La categoria contiene anche gli apparecchi senza vincita in denaro (es. videogiochi con funzionamento a moneta; giochi elettromeccanici; ecc.) detti "comma 7", che occupano un volume di gioco residuale all'interno della categoria.

Molti contribuiti elencano in modo preciso le numerose caratteristiche degli apparecchi da intrattenimento che spingono il giocatore verso dinamiche di gioco compulsive (per una revisione complessiva della letteratura sui rischi degli apparecchi elettronici si veda NSW Responsible Gambling Fund, 2019). Tra queste caratteristiche vi sono ad esempio: la disposizione dei pulsanti; il numero di possibili combinazioni sullo schermo; le *near miss*, cioè l'illusione di aver perso per un soffio; le *loss disguised as wins* cioè la restituzione di cifre inferiori a quanto si è giocato sotto forma di "vincite"; il jackpot e le probabilità di vincita; gli algoritmi che generano le combinazioni; le modalità di pagamento; l'uso dei suoni, delle musiche e dei colori.

Tutti questi fattori, insieme a molti altri, sono in grado di stimolare il giocatore verso comportamenti di gioco non responsabili, dannosi dal punto di vista economico e delle relazioni sociali. In letteratura le "macchinette" sono descritte come vere e proprie trappole costruite per i giocatori patologici e per le persone a rischio.

**Il gioco su apparecchi in Italia.** In questa prospettiva il caso italiano presenta alcune caratteristiche allarmanti, che sembrano confermare la pericolosità del gioco con gli apparecchi da intrattenimento anche sul territorio nazionale. Secondo il recente studio IPSAD-ESPAD (Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2017) il 42,8% della popolazione italiana tra i 15 e i 64 anni (circa 17 milioni di persone) ha giocato d'azzardo almeno una volta nel corso dell'anno 2017. Di questi, il 5,9% ha giocato d'azzardo tramite apparecchi, cioè circa 981.000 persone in base ai dati ISTAT sulla popolazione. Se mettiamo insieme questo dato con il volume di gioco con apparecchi nell'anno 2017, la spesa media è di 49.900 euro in un solo anno per ciascun giocatore. Se osserviamo le perdite, queste ammontano intorno a 10.600 euro pro-capite. Inoltre, lo stesso studio evidenzia che i giocatori di apparecchi sono quelli con una maggior incidenza di giocatori patologici, insieme alla categoria delle scommesse.

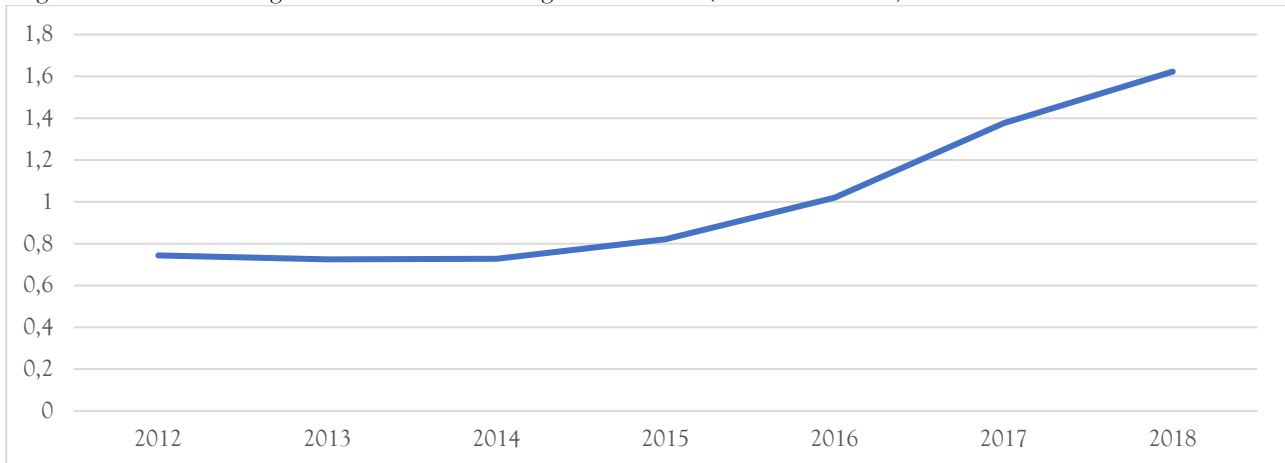
In sintesi, in Italia il gioco sulle "macchinette" riguarda una porzione minoritaria dei giocatori d'azzardo (circa un milione di persone), ma su di essi sembrano concentrarsi le conseguenze più negative sia in termini economici, sia in termini socio-sanitari.

### 3. La crescita del gioco d'azzardo on-line

Un gioco in forte crescita in Italia e nel resto del mondo è quello on-line. A cavallo degli anni duemila si è assistito alla nascita e all'esplosione di questo fenomeno a livello mondiale, in seguito alla diffusione di internet e all'introduzione di sistemi sicuri di pagamento on-line (Wood 2007).

Nel periodo 2008-2018 le stime del gross gambling revenue (GGR) – i ricavi lordi del settore – riportano una crescita in Europa da 4,7 a 22,2 miliardi di euro. (Codagnone et al. 2014, EGBA 2018). Il GGR, calcolato tramite la sottrazione tra le giocate e le vincite, corrisponde alle perdite dei giocatori, le quali hanno subito un'importante crescita anche in Italia raggiungendo più di 1,6 miliardi di euro nel 2018, valore più che raddoppiato nel corso di appena quattro anni (figura 3).

Figura 3 – Perdite dei giocatori in Italia. Solo giochi on-line (miliardi di euro).



Fonte: elaborazione su dati Agenzia Dogane e Monopoli

**I rischi del gioco on-line.** I rischi connessi al gioco on-line sono numerosi e di varia natura. Wood (2007) ne elenca alcuni, tra i quali la difficoltà ad escludere le categorie di persone a cui è proibito giocare, come i minori; il riciclaggio di denaro; le infiltrazioni del crimine organizzato; la più alta prevalenza del disturbo da gioco d'azzardo rispetto ad altri giochi off-line; la possibilità di consumare sostanze contemporaneamente al gioco.

Una delle principali ragioni alla base della rapida crescita e della maggior problematicità del gioco on-line è anche la grande diffusione dei dispositivi mobili, in particolar modo tra le fasce più giovani della popolazione. Gli adolescenti e i giovani adulti sono infatti una fascia particolarmente esposta a dinamiche di gioco patologico, specialmente quando il gioco è correlato a condizioni di vulnerabilità a livello sociale e familiare (Canale et al. 2016).

Come accade per il gioco fisico, anche il gioco on-line può avere effetti differenti in funzione del tipo di gioco o della modalità di accesso. Uno studio condotto su un campione di giocatori australiani, per esempio, mette in luce la maggior prevalenza di problemi di gioco tra chi utilizza dispositivi mobili, rispetto ai giocatori che utilizzano un PC, evidenziando pattern di gioco problematici in particolare tra i soggetti giovani o ultracinquantenni con particolari condizioni socio-lavorative (Gainsbury et al. 2015).

Quello del gioco on-line è un terreno di studio molto ampio e in gran parte inesplorato dalla letteratura nazionale e internazionale. Per comprendere meglio queste dinamiche saranno necessarie ulteriori ricerche, ma le evidenze disponibili lasciano intravedere che nel prossimo futuro il fenomeno del gioco on-line è destinato a crescere. Questo pone delle sfide particolarmente rilevanti per i decisori pubblici che si troveranno ad affrontare i problemi connessi al gioco d'azzardo dell'era digitale.



#### 4. Le politiche di contrasto al gioco d'azzardo

Per lungo tempo le politiche di regolamentazione del gioco d'azzardo in Italia sono state una competenza esclusiva dello Stato. La legislazione statale in materia di gioco d'azzardo si è concentrata sul sistema di gestione delle concessioni per il gioco legale, sul contrasto al gioco illegale e sulla fiscalità del settore.

**Il gioco come problema di salute pubblica.** È solo nel 2012 che viene introdotto, con il decreto Balduzzi, il primo provvedimento dedicato in modo specifico alla tutela della salute dei soggetti con disturbo da gioco d'azzardo. Tra le misure introdotte dal decreto vi è l'inserimento delle attività di prevenzione e cura del gioco d'azzardo patologico nei livelli essenziali di assistenza; il divieto di accesso ai minori nei locali per il gioco d'azzardo; l'obbligo di informazione sulle probabilità di vincita; la limitazione dei messaggi pubblicitari dedicati ai giochi in denaro sui vari media; la progressiva ricollocazione degli esercizi per il gioco su apparecchi lontano da scuole, ospedali e luoghi di culto. L'attuazione del decreto è rimasta tuttavia incompleta, in particolare riguardo l'applicazione delle distanze. È in questo contesto che vengono introdotti i primi strumenti normativi a livello locale e regionale in materia di gioco d'azzardo.

**Gli interventi delle amministrazioni locali.** Tutte le regioni italiane hanno approvato uno o più provvedimenti per contrastare il gioco d'azzardo, ad eccezione della Regione Sicilia, nella quale il percorso legislativo è attualmente in fase di discussione. Gli impianti delle varie leggi regionali sono molto simili tra loro e presentano una serie di elementi comuni che ricalcano quanto previsto dal già citato decreto Balduzzi.

Le varie leggi regionali presentano un mix di strumenti per la prevenzione e per la cura del disturbo da gioco d'azzardo. Per quanto riguarda le attività di cura, i principali strumenti adottati sono stati il potenziamento dei servizi per le dipendenze dedicati ai giocatori d'azzardo, l'attivazione di specifici corsi di formazione per gli operatori sanitari, la sperimentazione di modalità di aggancio precoce dei giocatori patologici e l'istituzione di numeri verdi per l'accesso ai servizi sanitari.

Per quanto riguarda le attività di prevenzione le Regioni si sono impegnate nell'organizzazione di campagne informative sui rischi del gioco d'azzardo e corsi di formazione per gli operatori delle sale da gioco. Sono stati imposti divieti di pubblicità e sono state introdotte misure di limitazione dell'offerta di gioco. Questo ultimo tipo di interventi è rivolto in particolar modo a contrastare, o quantomeno contenere, la diffusione sul territorio degli apparecchi da intrattenimento, le cosiddette "macchinette", installabili anche all'interno di esercizi generalisti come bar e tabaccai.

La tabella 2 presenta le misure di limitazione dell'offerta di gioco adottate nelle varie regioni italiane. Gli strumenti utilizzati sono tre: l'imposizione di distanze minime dai cosiddetti "luoghi sensibili" per l'installazione di apparecchi; l'introduzione di incentivi o disincentivi fiscali per gli esercenti che scelgono di installare o rimuovere apparecchi per il gioco; la riduzione degli orari di apertura degli esercizi dotati di apparecchi per il gioco.

Tabella 2 – Le misure per la riduzione dell’offerta di gioco nelle leggi regionali

Regione o provincia autonoma	Riferimento normativo	Distanza minima dai luoghi sensibili	Incentivi/ disincentivi fiscali	Riduzione degli orari di apertura
Abruzzo	L.R. 29 ottobre 2013, n. 40	X		
Basilicata	L.R. 27 ottobre 2014, n. 30	X	X	
Calabria	L.R. 26 aprile 2018, n. 9	X		X
Campania	L.R. 2 marzo 2020, n. 2	X	X	X
Emilia Romagna	L.R. 4 luglio 2013, n. 5	X		
Friuli Venezia Giulia	L.R. 14 febbraio 2014, n. 1	X	X	X
Lazio	L.R. 5 agosto 2013, n. 5	X		
Liguria	L.R. 30 aprile 2012, n.17	X		
Lombardia	L.R. 21 ottobre 2013, n. 8	X		
Marche	L.R. 07 febbraio 2017, n. 3	X		X
Molise	L.R. 17 dicembre 2016, n.20	X		X
Piemonte	L.R. 2 maggio 2016, n. 9	X		X
Puglia	L.R. 13 dicembre 2013, n. 43	X		
Sardegna	L.R. 11 gennaio 2019, n. 2	X		X
Toscana	L.R. 18 ottobre 2013, n. 57	X	X	
Umbria	L.R. 21 novembre 2014, n. 21	X	X	X
Valle d’Aosta	L.R. 15 giugno 2015, n. 14	X	X	X
Veneto	L.R. 27 aprile 2015, n. 6	X		X
Provincia di Trento	L.P. 22 luglio 2015, n. 13	X		
Provincia di Bolzano	L.P. 13 maggio 1992, n. 13	X		

Fonte: elaborazione degli autori

**La misura del “distanziometro”.** L’obiettivo degli interventi di riduzione dell’offerta è di rendere più difficile l’accesso ai giochi più rischiosi alle persone più vulnerabili al disturbo da gioco d’azzardo. Per tentare di realizzare tale obiettivo tutte le Regioni hanno imposto distanze minime dai luoghi sensibili per l’installazione di apparecchi (slot machine e video lottery). Tale misura è detta “distanziometro”. Riprendendo quanto già previsto – ma mai davvero attuato – dal decreto nazionale del 2012, le Regioni hanno individuato una serie di luoghi sensibili (scuole, asili, ospedali, luoghi di culto, case di cura, centri anziani, etc.) nella prossimità dei quali è vietata l’installazione di apparecchi e sale da gioco, in un raggio che varia tra i 200 e i 500 metri.

Circa metà delle leggi regionali prevedono che il distanziometro si applichi soltanto nei casi di nuova installazione di apparecchi o nuova apertura di sale da gioco, garantendo quindi il mantenimento delle concessioni esistenti. Le altre Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Sardegna, Val d’Aosta, Provincia di Trento e Provincia di Bolzano) hanno preferito un approccio più incisivo, includendo nelle limitazioni anche le concessioni rilasciate precedentemente all’entrata in vigore delle leggi regionali. In questi casi tuttavia è stato disposto un periodo transitorio che ha consentito di mantenere l’offerta esistente per un lasso di tempo tra i quattro e i sette anni, a seconda della regione.

In realtà la Regione Piemonte impone periodi di transizione meno generosi rispetto alle altre Regioni: 18 mesi per gli esercizi commerciali con apparecchi installati al loro interno e 3 anni per le sale da gioco. Di conseguenza, nel biennio 2017-2018, gli unici territori italiani nei quali è stato attivato il distanziometro per ridurre l’offerta di gioco già presente sul territorio sono appunto il Piemonte (per gli apparecchi installati negli esercizi commerciali) e la Provincia di Bolzano.

## 5. Il caso del Piemonte

Lo scopo della legge regionale del Piemonte<sup>5</sup> per il contrasto al gioco d'azzardo patologico (l.r. n.9/2016) 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. Nelle pagine seguenti ci soffermeremo ad analizzare gli esiti di due specifiche norme tese a limitare l'offerta di gioco.

L'articolo 5 della legge vieta la collocazione di apparecchi entro una certa distanza (500 metri nei Comuni più grandi, 300 metri in quelli più piccoli fino a 5000 abitanti) da luoghi considerati sensibili e individuati in legge. Si tratta del già citato "distanziometro". Gli esercenti generalisti (bar e tabacchi) dovevano adeguarsi a quanto previsto dall'articolo 5 entro i 18 mesi successivi all'entrata in vigore della legge, entro il 20 novembre 2017. I titolari di sale da gioco e sale scommesse avevano invece tre anni di tempo, entro il 20 maggio 2019, per mettersi in regola. Cinque anni nel caso di autorizzazioni decorrenti dal 1 gennaio 2014.

L'articolo 6 prevede che i Comuni piemontesi, per esigenze legate alla tutela della salute e della quiete pubblica, dispongano, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, limitazioni temporali al gioco per una durata non inferiore a tre ore nell'arco della giornata. L'attuazione di questa norma, iniziata prima del distanziometro, è stata graduale e intermittente<sup>6</sup>.

**La clausola valutativa presente nella legge regionale.** Il testo di legge contiene una clausola valutativa, che dà alla Giunta regionale il mandato di rendere conto periodicamente al Consiglio regionale delle modalità di attuazione della legge e dei risultati ottenuti in termini di contributo alla prevenzione del gioco d'azzardo patologico, di tutela delle categorie di soggetti maggiormente vulnerabili e di contenimento dei costi sociali del gioco.

Al fine di procedere alla valutazione delle politiche promosse dalla legge regionale, si è costituita una rete di soggetti incaricati di raccogliere elaborare tutte le informazioni disponibili sull'attuazione dei diversi provvedimenti e i risultati ad essi conseguenti. Il nucleo centrale della rete è un gruppo interdirezionale interno alla Regione Piemonte, incaricato di gestire i diversi interventi promossi dalla legge regionale. A tale gruppo di lavoro si sono aggiunti alcuni enti di ricerca, in prevalenza di natura pubblica: l'Istituto di Fisiologia Clinica del CNR, il Dipartimento sulle Dipendenze dell'ASL To3, l'Osservatorio regionale sulle Dipendenze, l'Istituto di ricerca e formazione Eclectica e l'Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte (IRES Piemonte), ente strumentale della Regione. Parte delle informazioni utilizzate negli studi sono state messe a disposizione degli operatori delle ASL e dei Ser.D, attivi sul territorio nel prevenire e curare le conseguenze del gioco d'azzardo patologico.

---

<sup>5</sup> La legge regionale è stata approvata quasi all'unanimità: su 40 consiglieri regionali presenti in aula al voto finale, 39 hanno votato a favore della legge e un consigliere non ha partecipato al voto.

<sup>6</sup> Nel gennaio del 2017 il provvedimento del Comune di Torino che limitava il gioco su apparecchi a otto ore al giorno venne sospeso per circa un semestre, in attesa della risposta del TAR del Piemonte al ricorso presentato da società concessionarie e da alcuni esercenti. Il provvedimento tornò in vigore nell'estate dello stesso anno subito dopo il pronunciamento del tribunale amministrativo.

Nelle pagine seguenti si fornisce una sintesi di quanto è emerso in alcuni di questi studi, soprattutto per quanto riguarda l'impatto sui volumi di gioco, in base ai dati messi a disposizione dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

**Le dimensioni dell'analisi.** Oltre ad analizzare lo stato di attuazione della legge regionale sulla base dei dati resi disponibili dagli uffici regionali, il gruppo di ricerca ha approfondito alcuni aspetti connessi con i risultati che le politiche di contrasto al gioco d'azzardo patologico intendevano produrre. Le principali dimensioni di analisi nella prima attività di valutazione sono le seguenti:

- (1) le **caratteristiche dei pazienti in cura** presso le strutture sanitarie che si occupano di dipendenze, con dati raccolti sulle loro patologie, sulle abitudini di gioco e sui punti di vista rispetto al fenomeno e alla legge regionale in corso d'attuazione - lo studio è stato realizzato dall'Osservatorio regionale delle dipendenze e dal Dipartimento delle Dipendenze dell'ASL TO3, con l'aiuto degli operatori delle ASL e dei Ser.D de Piemonte, mediante la somministrazione di questionari agli stessi pazienti;
- (2) le **carriere di gioco** delle persone che in Piemonte giocano d'azzardo presso esercizi commerciali e sale dedicate, le loro **abitudini di gioco** e come queste si sono modificate in seguito alla riduzione nel numero degli apparecchi attivi sul territorio - la ricerca, di natura qualitativa, è stata principalmente condotta mediante interviste in profondità condotte dal team di ricerca di Eclectica con i giocatori "reclutati" all'interno delle stesse sale ed è stata arricchita da una serie di focus group ai quali hanno partecipato vari soggetti portatori di vari interessi, dai rappresentanti delle sale gioco agli esercenti e agli amministratori locali;
- (3) la **diffusione del gioco d'azzardo in Piemonte**, le principali caratteristiche dei giocatori piemontesi e i loro profili di gioco, basati su un indice che misura il rischio di dipendenza - l'indagine, condotta mediante l'invio di un questionario postale a un ampio campione di cittadini e cittadine piemontesi, è stata curata dall'Istituto di Fisiologia Clinica del CNR;
- (4) gli **effetti delle politiche di riduzione dell'offerta del gioco d'azzardo** mediante apparecchi sui volumi di gioco complessivo e sulle perdite - le analisi su quest'ultima dimensione sono state condotte in parallelo dall'Istituto di Fisiologia Clinica del CNR e dall'IRES Piemonte.

In questo articolo concentreremo l'attenzione sui risultati delle analisi descritte al punto 4. Lo scopo dell'analisi è verificare se e in che misura, in seguito all'attuazione delle politiche di riduzione dell'offerta di gioco d'azzardo su apparecchi (limitazioni temporali operate dai Comuni e applicazione del distanziometro), il volume di gioco complessivo si sia ridotto.

**Qualche dato sulle caratteristiche dei giocatori d'azzardo piemontesi.** Lo studio condotto dall'Istituto di Fisiologia Clinica del CNR all'inizio del 2019 propone una stima del numero e delle caratteristiche dei giocatori d'azzardo presenti sul territorio regionale. Circa un terzo della popolazione piemontese (32,8%) tra i 18 e gli 84 anni ha giocato d'azzardo almeno una volta nel corso dell'anno 2018. Tale percentuale equivale a più di un milione di persone. Di questi, circa uno su quattro ha utilizzato tre o più tipi di gioco differenti (23%), mentre circa uno su dieci ha dichiarato una frequenza di gioco pari o superiore alle due volte a settimana (10,5%). Utilizzando il *Canadian Problem Gambling Index* (CPGI), lo studio rileva che circa 55.000 piemontesi, ovvero un giocatore su venti, presentano un profilo di

gioco di tipo “moderato” o “severo” (4,8%)<sup>7</sup>. I dati raccolti mostrano che la fascia di popolazione con un reddito inferiore ai 15.000€ annui costituisce più di un terzo dei giocatori (39,8%).

Tabella 3. Stime del numero di giocatori (18-84 anni) residenti in Piemonte (anno 2018)

	Valore %	Numero di persone
Residenti che hanno giocato negli ultimi 12 mesi	32,8%	1.160.030
Di cui:		
Con reddito lordo inferiore a 15.000€	39,8%	461.692
Giocano 2 o più volte a settimana	10,5%	121.803
Giocano a 3 o più tipi di gioco	23%	266.807
Profilo di gioco problematico	4,8%	55.681

Fonte: Elaborazione su dati IFC - CNR

**Le caratteristiche dei giocatori di slot machine e video lottery.** Lo studio del CNR consente anche di descrivere le caratteristiche dei giocatori in base al tipo di gioco utilizzato. Gli apparecchi, oggetto delle limitazioni imposte dalla legge regionale, sono stati utilizzati da circa 97.000 cittadini piemontesi (tabella 4). Un giocatore di apparecchi su tre presenta profili di gioco problematico (33,6%), a fronte di uno su venti se consideriamo il totale dei giocatori. Più della metà dei giocatori problematici presenti in Regione sono giocatori d'apparecchi. Tra le persone che giocano con slot machine e video lottery sono molto più alte anche le percentuali di giocatori frequenti (più di due volte a settimana, 39,8%) e di giocatori che utilizzano tre o più tipi di gioco (80,2%). Più della metà (56,6%) dichiara un reddito inferiore ai 15.000€ annui lordi.

Tabella 4. Stime del numero di giocatori (18-84 anni) su apparecchi residenti in Piemonte (anno 2018)

	Valore %	Numero di persone
Giocatori che utilizzano apparecchi (AWP e VLT)	8,4%	97.443
Di cui:		
Con reddito lordo inferiore a 15.000€	56,6%	55.153
Giocano 2 o più volte a settimana	39,8%	38.782
Giocano a 3 o più tipi di gioco	80,2%	78.149
Profilo di gioco problematico	33,6%	32.741

Fonte: Elaborazione IRES Piemonte su dati IFC - CNR

Nonostante dunque i giocatori di AWP e VLT rappresentino una parte minoritaria dei giocatori, i dati suggeriscono una forte attrazione di questa forma di gioco nei confronti di persone a rischio e con redditi bassi.

Si tratta di persone che impegnano nel gioco una grande parte del reddito a loro disposizione. In buona misura anche indebitandosi. È facile capirlo calcolando il rapporto tra l'ammontare di denaro complessivamente giocato in Piemonte su slot machine e video lottery e il numero di persone che dichiarano di utilizzare questi apparecchi: nel 2018 ogni giocatore piemontese ha effettuato giocate per

<sup>7</sup> Il rischio “moderato” comprende i giocatori che presentano uno o più comportamenti problematici quali: aumentare le giocate per mantenere l'eccitamento; nascondere il gioco ai familiari; contrarre prestiti per giocare. Il rischio “severo” comprende chi presenta numerosi comportamenti problematici, uniti a stress e ansia; senso di colpa; problemi finanziari in famiglia. (Wynne, H., 2003, *Introducing the Canadian problem gambling index*).

un importo superiore a 30.000 euro, con una perdita media di 5.700 euro<sup>8</sup>. Peraltro, come già evidenziato, l'80% di questi giocatori spende il proprio denaro anche su altri tipi di gioco (tre o più); per queste persone alle perdite derivanti dal gioco sugli apparecchi si devono dunque aggiungere quelle affrontate per aver "investito" su altri giochi.

**La riduzione del numero di apparecchi presenti sul territorio regionale.** Uno dei risultati attesi dall'applicazione delle misure di restrizione dell'offerta riguarda la "rete di vendita", cioè il numero di apparecchi attivi e la loro distribuzione sul territorio.

Tabella 5. Distribuzione degli esercizi commerciali e apparecchi AWP e VLT in Piemonte e nel Resto d'Italia

		2015	2016	2017	2018	Differenza 2016-2018	Differenza %
<b>Piemonte e Valle d'Aosta</b>	AWP	30.995	29.544	25.703	13.451	-16.093	- 54,5%
	Esercizi AWP	6.361	6.323	4.866	1.866	-4.457	- 70,5%
	VLT	3.163	4.108	4.186	4.531	423	+ 10,3%
	Sale VLT	386	390	394	422	32	+ 8,2%
<b>Resto d'Italia</b>	AWP	387.215	377.779	340.696	249.871	-127.908	- 33,9%
	Esercizi AWP	76.946	78.702	71.918	61.028	-17.674	- 22,5%
	VLT	49.186	50.158	51.638	52.436	2.278	+ 4,5%
	Sale VLT	4.477	4.544	4.557	4.557	13	+ 0,3%

Fonte: elaborazione degli autori su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Dal 2016 al 2018 le slot-machine (AWP) registrano una diminuzione di oltre sedicimila unità (-54%) nell'area del Piemonte e della Valle d'Aosta (tab. 5). Il numero di esercizi generalisti che ospitano le slot machine si è ridotto del 70,5%. Questo calo non rappresenta la chiusura degli esercizi, ma indica semplicemente la rimozione degli apparecchi di gioco dal loro interno. Anche nelle altre Regioni si osserva una riduzione importante nell'offerta di gioco, ma il calo non raggiunge i livelli piemontesi. In Piemonte l'offerta di gioco negli esercizi generalisti diventa dunque assai meno capillare: nel 2018 c'è un esercizio attivo ogni 1950 residenti tra i 18 e gli 84 anni. Nel 2015 il rapporto era uno ogni 579 residenti. Nel resto d'Italia, nel 2018, se ne conta uno ogni 625 residenti (tab. 6).

Tabella 6. Numero di residenti (18-84) per apparecchio e per esercizio commerciale AWP e VLT

		2015	2016	2017	2018
<b>Piemonte e Valle d'Aosta</b>	AWP	119	124	142	270
	Esercizi AWP	579	579	750	1950
	VLT	1165	892	872	803
	Sale VLT	9544	9391	9268	8621
<b>Resto d'Italia</b>	AWP	129	116	119	132
	Esercizi AWP	549	585	571	625
	VLT	957	915	896	870
	Sale VLT	10046	10051	9896	9862

Fonte: elaborazione degli autori su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

<sup>8</sup> Si tratta di cifre inferiori rispetto ai dati nazionali relativi al 2017 (cfr pag. 6). Occorre ricordare che in Piemonte nel 2018 erano già in vigore le limitazioni temporali decise dai Comuni e il distanziometro per gli esercenti generalisti. Come vedremo l'applicazione di tali misure ha ridotto molto il volume di gioco e le perdite su apparecchi.

Per quanto riguarda le videolottery in Piemonte si è verificato un aumento nella rete di vendita di circa quattrocento apparecchi (+10%) e 32 esercizi (+8,2%) nel periodo preso in considerazione. L'aumento registrato in Piemonte è maggiore rispetto a quello osservato nel resto d'Italia, dove il numero di VLT cresce in media del 4,5% e il numero di sale dedicate soltanto dello 0,3%.

**Gli effetti sui volumi complessivi del gioco fisico.** Per capire in che misura i comportamenti di gioco dei piemontesi siano cambiati grazie alle politiche di riduzione dell'offerta occorre ricostruire cosa sarebbe accaduto in assenza di tali politiche (situazione controfattuale).

Il modo più semplice e intuitivo per farlo è confrontare l'andamento dei volumi complessivi del gioco fisico in Piemonte e nel Resto d'Italia. Alla base di tale confronto vi è l'assunto che se il Piemonte non avesse applicato misure così restrittive, la dinamica del gioco d'azzardo non sarebbe stata così diversa da quanto è avvenuto (in media) nelle altre Regioni. Si tratta di un'applicazione del metodo conosciuto sotto il nome di "differenza nelle differenze".

Tabella 7. Volumi di gioco in Piemonte e nel Resto d'Italia eccetto gioco on line (milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Diff. 16-18	Diff. 16-18 %	Diff. 15-18%
<b>Piemonte</b>	4.908	4.923	5.060	5.127	4.855	4630	- 497	- 9,7%	-8,5%
<b>Resto d'Italia</b>	64.704	64.759	66.165	69.610	69.880	70.700	+ 1090	+1,6%	+6,8%

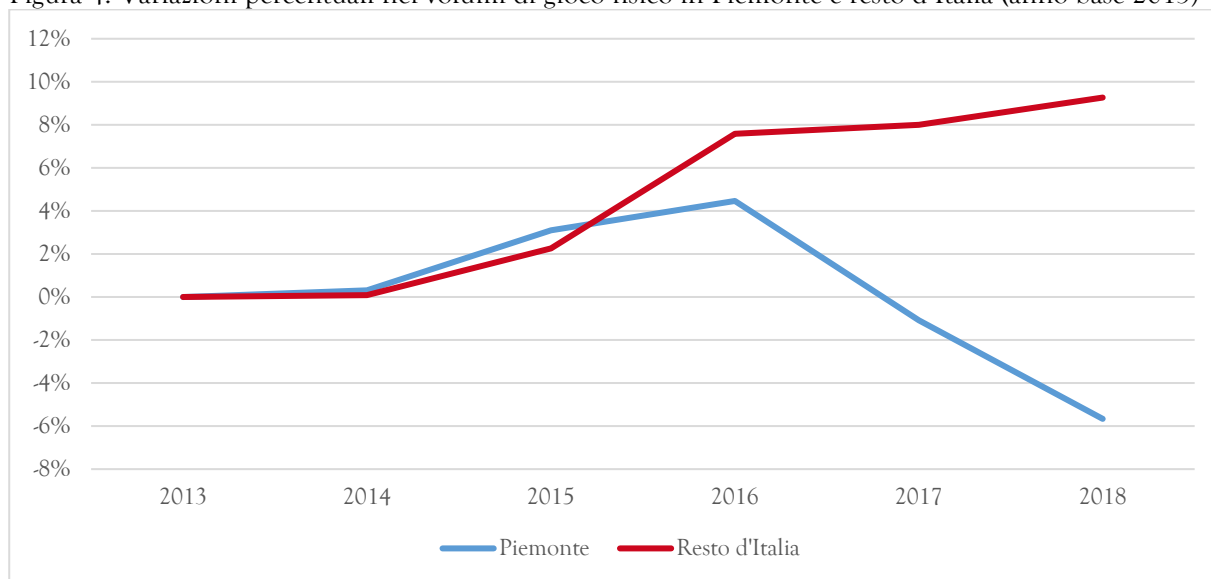
Fonte: elaborazione degli autori su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Nella tabella 7 si riportano i volumi di gioco espressi in milioni di euro. Confrontando i valori osservati nel 2016 e nel 2018 si osserva un calo di quasi dieci punti percentuali in Piemonte, contro un aumento di circa un punto percentuale e mezzo osservato per il resto d'Italia. Nel 2017, quando le limitazioni temporali di molti Comuni erano già in vigore, i piemontesi hanno giocato circa 272 milioni in meno rispetto all'anno precedente. Nel 2018 tale calo è stato più sostenuto: rispetto al 2016 hanno giocato quasi mezzo miliardo in meno. Nello stesso periodo, nel resto d'Italia, il gioco d'azzardo continua a crescere, seppur ad un ritmo inferiore rispetto al passato.

Se si prende in considerazione il dato del 2015 - anno precedente alla legge regionale - e si calcola la differenza tra il trend osservato nel periodo 2015-2018 in Piemonte (-8,5%) e quello osservato nel resto d'Italia (+6,8%), si può identificare l'effetto della politica in una riduzione nei volumi annuali di gioco fisico pari al 15,3%.

L'effetto delle politiche di riduzione dell'offerta sui volumi di gioco è meglio visibile osservando la figura 4. Assunto come anno base il valore osservato nel 2013, si osserva come la crescita nei volumi di gioco nei due anni precedenti all'entrata in vigore della legge piemontese sia piuttosto simile in Piemonte (curva celeste) e nel Resto d'Italia (curva rossa). In quel periodo le due curve tendono a sovrapporsi. Com'è stato già messo in evidenza, l'andamento si differenzia a partire dal 2016, quando i primi Comuni iniziano ad applicare la normativa regionale, imponendo limiti temporali all'offerta di gioco. Le differenze aumentano ulteriormente nei due anni successivi. Mentre in Piemonte il volume di gioco diminuisce, nel resto d'Italia, in media, continua a crescere.

Figura 4. Variazioni percentuali nei volumi di gioco fisico in Piemonte e resto d'Italia (anno base 2013)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

**Le dinamiche sulle diverse forme di gioco.** Il calo osservato in Piemonte è dovuto interamente alla forte riduzione nei volumi di gioco registrati sulle slot machine: dal 2016 al 2018 le giocate diminuiscono di una cifra superiore a 900 milioni di euro. Nel 2018 i volumi di tutti altri giochi fisici aumentano rispetto al 2016. In qualche caso anche in misura considerevole. Ad esempio, il gioco sulle VLT aumenta dell'11%, circa 185 milioni, passando da 1.714 milioni di euro del 2016 ai 1.899 milioni nel 2018. Le lotterie istantanee - cioè i famosi "gratta e vinci" - aumentano del 20%, circa 99 milioni, raggiungendo nel 2018 quota 599 milioni. Sembra dunque che in Piemonte, anche in risposta alle politiche regionali, una parte dei giocatori d'azzardo abbia deciso di spendere il loro denaro in altre forme di gioco. Al netto di questo rimpiazzo, l'effetto sui volumi complessivi di gioco resta molto evidente e assai corposo.

Occorre aggiungere due considerazioni a margine di questo risultato. In primo luogo, il rimpiazzo maggiore riguarda il gioco sulle VLT, temporaneamente escluse dalle misure di riduzione dell'offerta e con una rete di vendita in forte espansione nel periodo considerato (2016-2018). D'altra parte il "distanziometro" per questo tipo di gioco è entrato in vigore solo nel maggio del 2019. Sarà dunque molto rilevante per comprendere appieno gli effetti del "distanziometro" osservare cosa è accaduto ai volumi complessivi di gioco dopo tale data, quando il sistema è entrato interamente a regime. I giocatori hanno diminuito le loro giocate anche sulle VLT, così com'è avvenuto per le slot machine? Hanno aumentato la frequenza e gli importi delle loro giocate su altri tipi di gioco? A tali quesiti si risponderà una volta che saranno resi disponibili i dati definitivi, relativi al secondo semestre del 2019.

In secondo luogo, ai fini dell'obiettivo posto dalla legge regionale di tutela delle fasce più deboli e vulnerabili della popolazione, lo spostamento verso altre forme di gioco - diverse da AWP e VLT - rappresenta comunque una mitigazione del rischio di dipendenza. Com'è stato già ricordato, il gioco sulle "macchinette" sembra portare con maggiore frequenza i giocatori d'azzardo all'assunzione di comportamenti compulsivi e alla patologia.



**Gli effetti sui volumi del gioco on-line.** Una delle possibili conseguenze indesiderate della riduzione dell'offerta di gioco su slot machine è lo spostamento verso altre forme di gioco. Come si è visto nel paragrafo precedente, un certo spostamento verso gli altri giochi, in particolare verso le VLT e il Gratta e Vinci, sembra esserci stato nel periodo preso in considerazione. Tale spostamento non ha però compensato la riduzione di gioco registrata sulle slot machine. La politica regionale ha comunque prodotto l'effetto di ridurre i volumi annuali di gioco fisico, presi nel loro complesso. Resta però il dubbio relativo al gioco on-line, non considerato nei precedenti confronti. I giocatori d'azzardo piemontesi mostrano di aver giocato di più on line di quanto avrebbero fatto in assenza delle politiche di riduzione dell'offerta di gioco?

La tabella 8 riporta i valori relativi agli ultimi quattro anni, in quanto non si hanno dati scomposti a livello regionale negli anni precedenti. Oltre a documentare il fatto che il trend di crescita è molto elevato sia in Piemonte che nel Resto d'Italia, la tabella permette di effettuare il solito confronto. Guardando ai volumi annuali di gioco, appare poco plausibile sostenere che ci siano stato un effetto spiazzamento a favore dell'on-line. Il trend di crescita in Piemonte calcolato mettendo a confronto il 2015 e il 2018 è + 75%; nel resto d'Italia è + 86%. Una differenza di circa 11 punti percentuali. Se si prende in considerazione il 2016, la differenza nei trend tra Piemonte e Resto d'Italia si attenua a 3 punti percentuali: il dato del Piemonte mostra una variazione del 45%, mentre quello relativo al resto d'Italia del 48%.

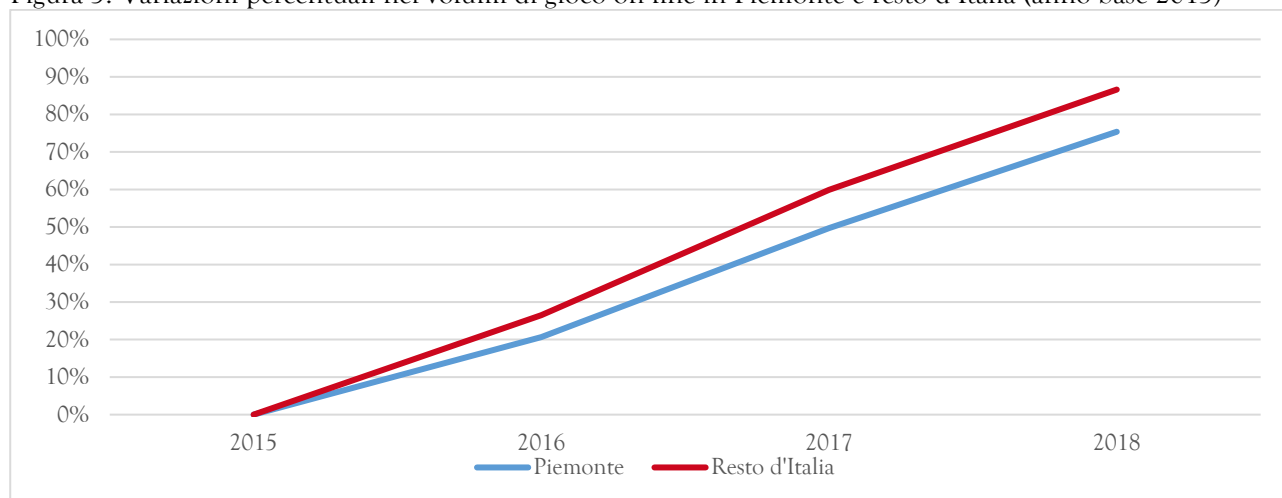
Tabella 8. Volumi di gioco on line in Piemonte e nel Resto d'Italia (milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	Diff. 16-18	Diff. 16-18%	Diff. 15-18%
<b>Piemonte</b>	1.113	1.343	1.666	1.952	+ 609	+ 45%	+75%
<b>Resto d'Italia</b>	15.800	19.988	25.266	29.487	+ 9.499	+ 48%	+86%

Fonte: elaborazione su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

La figura 5 offre la rappresentazione grafica delle variazioni percentuali e mostra come in Piemonte, nel periodo sottoposto ad osservazione, il gioco on line cresca meno che nel resto d'Italia.

Figura 5. Variazioni percentuali nei volumi di gioco on line in Piemonte e resto d'Italia (anno base 2015)



Fonte: elaborazione su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

**Gli effetti sulle perdite dei giocatori piemontesi.** Un ultimo aspetto riguarda le perdite al gioco dei piemontesi: in che misura sono diminuite grazie alla riduzione dell’offerta di gioco sulle slot machine? Per effettuare questo calcolo è possibile utilizzare la stessa strategia di ricerca applicata in precedenza per i volumi di gioco, cambiando soltanto la variabile risultato adottata. Anche in questo caso l’effetto della politica adottata in Piemonte resta molto marcato. Confrontando il 2015 con il 2018, si osserva come la riduzione nelle perdite annuali sia stata molto netta in Piemonte, pari a circa il 10%. Nel resto d’Italia si registra invece un aumento del 9%. La differenza tra Piemonte e la media delle altre regioni italiane, interpretabile come effetto della politica, è pari a circa 19 punti (tab.9).

Tabella 9. Perdite nel gioco fisico in Piemonte e nel Resto d’Italia (milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Diff. 16-18	Diff. 16-18 %	Diff. 15-18%
<b>Piemonte</b>	1.118	1.113	1.136	1.245	1.145	1.023	-222	-17,8%	-9,95%
<b>Resto d’Italia</b>	14.811	14.785	14.874	16.728	16.433	16.247	-481	-2,9%	+9,2%

Fonte: elaborazione degli autori su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Per aver un’idea di quanto abbiano “risparmiato” i giocatori d’azzardo piemontesi grazie alle politiche di riduzione dell’offerta di gioco, è possibile sommare l’entità degli effetti stimati ogni anno dal 2016 ad oggi. Alla base di questo calcolo resta naturalmente l’assunto illustrato in precedenza: se la politica regionale non avesse avuto luogo il trend nelle perdite registrato in Piemonte sarebbe stato quello osservato in media nelle altre regioni italiane. Il valore controfattuale per il Piemonte è dato dalla somma del valore dell’anno precedente e una variazione annuale calcolata applicando il trend osservato nel resto d’Italia. La tabella 10 mostra i risultati di tale calcolo: guardando solo al gioco fisico, il risparmio complessivo per i giocatori d’azzardo piemontesi è di circa 361 milioni di euro.

Tabella 10. Stima dell’effetto sulle perdite annuali dei cittadini, eccetto il gioco on line (milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	Totale
<b>Perdite reali</b>	1.136	1.245	1.145	1.023	
<b>Valore controfattuale</b>	1.136	1.278	1.255	1.241	
<b>Differenza</b>	0	-33	-110	-218	-361

Fonte: elaborazione degli autori su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Se lo stesso metodo di calcolo viene applicato al totale delle perdite, incluso quelle derivanti dal gioco on line, il risparmio complessivo per i giocatori piemontesi diventa di 395 milioni di euro. Tale somma rappresenta il denaro che i piemontesi avrebbero perso al gioco (di qualsiasi tipo) in assenza della legge regionale 9/2016 e che ha potuto trasferirsi nell’economia reale sotto forma di consumi o risparmi da parte dei cittadini e delle loro famiglie. Ciò nell’ipotesi che anche la differenza osservata nel gioco on-line tra Piemonte e Resto d’Italia sia interpretabile come effetto delle politiche di riduzione dell’offerta promosse dalla legge regionale.

Tabella 11. Stima dell’effetto sulle perdite annuali dei cittadini, compreso il gioco on line (milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	Totale
<b>Perdite reali</b>	1.189	1.304	1.225	1.120	
<b>Valore controfattuale</b>	1.189	1.345	1.348	1.351	
<b>Differenza</b>	0	-41	-123	-231	-395

Fonte: elaborazione degli autori su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

## 6. Il dibattito pubblico sull'efficacia della legge del Piemonte

Sebbene la legge del Piemonte, in fase di approvazione, abbia goduto di un ampio appoggio da parte di tutte le diverse forze politiche, negli anni successivi essa è stata – ed è tuttora – al centro di un acceso dibattito che si è svolto dentro e fuori il Consiglio regionale. Le misure oggetto di controversia sono quelle che hanno causato la forte riduzione dell'offerta di gioco descritta nelle pagine precedenti. In particolare, alcuni soggetti mettono in forte discussione la misura del distanziometro.

In questo paragrafo non entreremo nel merito di tutte le argomentazioni a favore o contrarie alle misure previste dalla legge regionale. Ci preme piuttosto dar conto di alcune critiche ai primi risultati della valutazione e descrivere sinteticamente in che modo il dibattito si sia articolato negli ultimi due anni. Lo scopo è riflettere sul funzionamento di alcuni meccanismi istituzionali adottati per facilitare il confronto tra le evidenze prodotte sull'efficacia delle politiche e per garantirne la conoscenza all'interno delle amministrazioni e la diffusione sui principali mezzi d'informazione.

**Le principali critiche ai risultati della valutazione.** Sebbene gli studi prodotti dal gruppo di lavoro incaricato della valutazione abbiano approfondito molteplici aspetti della politica regionale, in un ricercato equilibrio tra indagini qualitative e analisi quantitative, l'attenzione si è concentrata sull'analisi degli effetti sui volumi di gioco. Diamo dunque conto di tali critiche, partendo da quella più diretta, di ordine metodologico.

Una prima osservazione critica riguarda il fatto che i volumi di gioco in Piemonte, se presi nel loro insieme, gioco fisico e gioco on line, e mettendo a confronto il 2015 e il 2018 non diminuiscono nel periodo preso in considerazione. Al contrario aumentano. Ciò accade perché – come abbiamo visto – il forte aumento osservato nel gioco on line più che compensa il calo osservato nel gioco fisico. Complessivamente si passa da un volume di gioco di 6,173 miliardi nel 2015 a un volume di gioco di 6,582 nel 2018. Il confronto pre-post e la conseguente descrizione dell'aumento sembra offrire un'argomentazione sull'inefficacia della legge regionale.

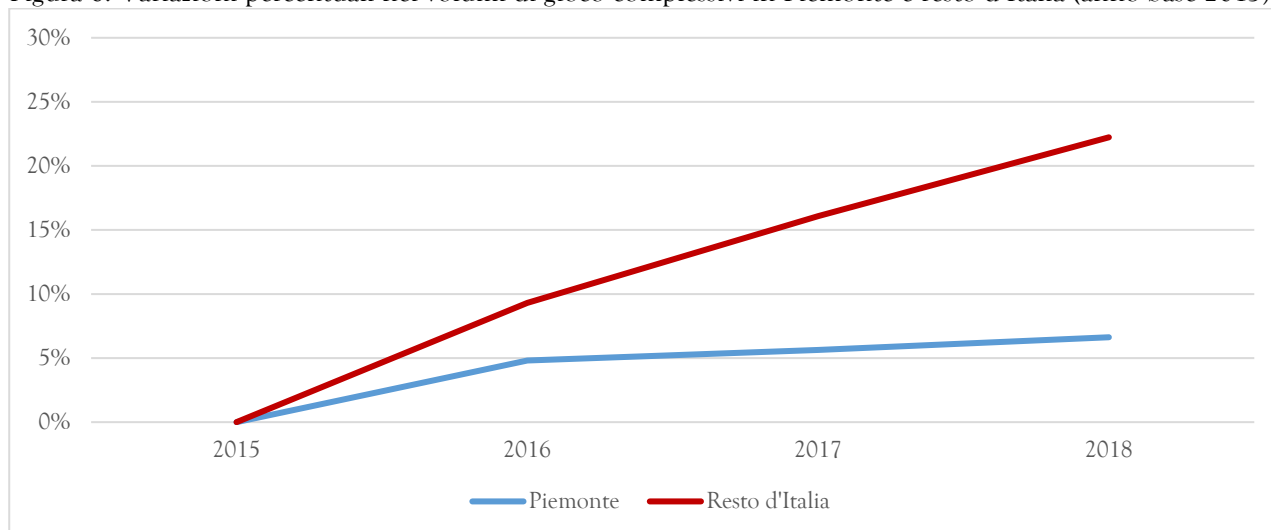
In realtà, il semplice confronto pre-post tra due punti nel tempo non può essere considerata una solida strategia di analisi, quando si cerca di verificare l'esistenza di un nesso causale tra due eventi. Se si segue questa strategia, può capitare di cadere nella tipica fallacia cognitiva riassunta nel motto latino “*post hoc, ergo propter hoc*”: ovvero di ritenere che tutto ciò che accade dopo un evento – nel nostro caso la politica regionale – sia effetto di quello stesso evento. Nella letteratura sulla valutazione controfattuale delle politiche si parla di *evolution bias* (distorsione da evoluzione) o di presenza di una dinamica spontanea del fenomeno.

In realtà il giudizio sugli effetti di una politica deve essere sempre formulato al netto della dinamica spontanea del fenomeno sottoposto ad osservazione, altrimenti si rischia di riconoscere come merito, o demerito, dell'intervento ciò in realtà che dipende da fattori esterni. La strategia di ricerca della “differenza nelle differenze” cerca di affrontare questa sfida, scegliendo un termine di paragone più adeguato. In questo caso osservando cosa accade alle altre regioni e allungando la serie storica presa in

considerazione nell'analisi. Non si tratta di una strategia particolarmente sofisticata e naturalmente anch'essa si basa su alcuni assunti discutibili, ma è certamente più solida di un confronto pre-post.

Nonostante la scelta di sommare assieme i volumi di gioco fisico e gioco on line, a nostro avviso, non permetta di apprezzare appieno le diverse dinamiche che operano sui vari tipi di gioco e finisca per essere addirittura fuorviante, si propone nella figura 6 il grafico al solo scopo di chiarire il punto relativo alla scelta di un adeguato termine di confronto. Si tratta comunque di una questione già proposta all'attenzione del lettore nelle pagine precedenti. Se si fosse scelto di limitare il confronto solo ai dati osservati in Piemonte nel 2015 e nel 2018, si sarebbe persa molta informazione utile a capire cosa è davvero successo: come mostra la figura 6, grazie alla legge sulla riduzione dell'offerta di gioco, la crescita complessiva del gioco d'azzardo in Piemonte (+7%) rallenta rispetto al resto d'Italia (+22%).

Figura 6. Variazioni percentuali nei volumi di gioco complessivi in Piemonte e resto d'Italia (anno base 2015)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Un'altra osservazione critica riguarda le implicazioni della riduzione del gioco d'azzardo fisico rispetto alle finalità della politica regionale. Lo scopo della politica è la tutela della salute dei soggetti più vulnerabili. Un calo generalizzato del gioco d'azzardo non coincide esattamente con questa finalità; in linea teorica può accadere che a ridurre le giocate siano soltanto i soggetti non patologici e quelli che presentano minori fattori di rischio. Si tratta di un'osservazione calzante, che è stata anche al centro degli approfondimenti degli studi delle analisi, qualitative e quantitative, svolte dagli enti di ricerca che hanno preso parte al gruppo di lavoro sulla valutazione della legge regionale. In proposito si forniscono in questa sede solo due osservazioni dedotte da tali studi, rinviando per i dettagli alla lettura dei singoli contributi. In primo luogo, tra le persone che giocano con slot machine e video lottery vi è un'alta percentuale di soggetti con comportamenti a rischio; se si dimezzano i volumi di gioco su questi apparecchi, com'è avvenuto in Piemonte nel caso delle slot machine, è assai probabile che a beneficiarne siano, in misura non trascurabile, anche questo tipo di soggetti<sup>9</sup>. In secondo luogo, la riduzione

<sup>9</sup> Su questo punto l'indagine campionaria del CNR consente di avere una stima dei giocatori problematici presenti in Piemonte nel 2018: complessivamente sono l'1,54% dei residenti di età compresa tra 18 e 84 anni. L'anno precedente, in Italia, il dato registrato era del 3,3%. Allo stesso tempo, anche il numero di pazienti in cura presso le ASL del Piemonte diminuisce: da 1.421 nel 2015 a 1.184 nel 2018. Si tratta di dati da interpretare con estrema cautela, ma entrambi sono

dell'offerta di gioco sugli apparecchi è proposta dai legislatori soprattutto come misura preventiva utile a evitare che soggetti deboli siano esposti al rischio di dipendenza, che iniziano “per caso” a giocare d'azzardo perché la slot machine è a portata di mano nel bar vicino alla scuola o al centro anziani. Il calo osservato nei volumi del gioco su apparecchi – dovuto esclusivamente alla rarefazione della rete di vendita nei negozi generalisti – documenta il successo della politica su questa dimensione. Comunque, in futuro, la norma<sup>10</sup> che impone l'uso di tessere sanitarie e l'inserimento dei codici fiscali a chi gioca d'azzardo dovrebbe permettere, se i dati saranno resi disponibili, di profilare i diversi comportamenti di gioco e di rispondere anche a domande sulle differenti reazioni alla politica delle diverse categorie di destinatari.

Le altre osservazioni critiche riguardano principalmente le possibili ricadute negative delle politiche che regolano in senso restrittivo il gioco d'azzardo. Più che mettere in discussione la strategia di valutazione adottata, si obietta in questo caso che la valutazione abbia trascurato alcune importanti variabili risultate. Da un lato, si ritiene che le restrizioni possano aver aumentato il giro del gioco d'azzardo illegale; dall'altro che la politica in questione abbia avuto un impatto pesante sulla filiera del gioco d'azzardo e sui livelli occupazionali del settore. Il gruppo di lavoro che continua a lavorare sulla valutazione di questa legge ha messo in programma studi specifici per approfondire anche questi aspetti.

**L'articolazione del dibattito pubblico.** Come si è già accennato, la discussione in Consiglio regionale su questa legge è stata piuttosto intensa e anche i mass media se ne sono occupati in diversi momenti. In circa un anno e mezzo si sono tenute almeno quattro sedute presso le Commissioni del Consiglio regionale allo scopo di discutere i primi esiti della politica regionale. Agli incontri istituzionali si aggiungono le riunioni del gruppo di lavoro interdirezionale e tre convegni rivolti agli addetti ai lavori. Inoltre, il tema dell'efficacia della legge è stato più volte oggetto di articoli pubblicati su quotidiani e servizi televisivi, solitamente in concomitanza con la presentazione di proposte di modifica normativa. Nel gennaio del 2020 il telegiornale regionale della RAI ha dedicato gli approfondimenti di un'intera settimana dell'edizione mattutina a questo tema, intervistando i pareri degli studiosi, degli operatori sanitari, dei politici e dei portatori di interesse.

Ciò che qui interessa mettere in evidenza sono le connessioni esistenti tra il processo di valutazione e il processo decisionale che porta ad intervenire su un testo di legge o sul disegno di una politica. Spesso queste connessioni sono molto deboli o del tutto inesistenti. Anche quando la valutazione viene realizzata – ciò non accade sempre su tutte le politiche – e offre risultati rilevanti alla correzione di una politica, non è detto che essa raggiunga i decisori e, tanto meno, che catturi l'attenzione dell'opinione pubblica. Spesso resta sepolta nel cassetto di qualche scrivania. Che cosa ha aiutato in questo caso l'avvio di un dibattito pubblico sulla valutazione della legge regionale? Quattro elementi hanno giocato a favore.

---

indizi a supporto della tesi che al calo del gioco d'azzardo nelle macchinette sia seguita anche una riduzione sia dei comportamenti più problematici, sia delle patologie.

<sup>10</sup> La norma, introdotta con il cosiddetto “decreto dignità” (D.L. 87/2018) all'art. 9 quater, è stata prevista al fine di impedire l'accesso al gioco su apparecchi da parte dei minori.

(1) La presenza di una **clausola valutativa** all'interno del testo di legge. Con l'approvazione di una norma che definisce le domande che guideranno le analisi e identifica i futuri passaggi del processo di rendicontazione si pongono i presupposti formali affinché gli studi siano realizzati e presentati nelle sedi istituzionali. La clausola ha il pregio di alimentare presso l'organo consiliare - e presso tutti i portatori d'interesse - la legittima aspettativa di ottenere delle risposte sui risultati delle politiche. Essa chiarisce inoltre agli apparati dell'Esecutivo entro quali tempi la Giunta dovrà informare il Consiglio e la collettività su quanto è stato fatto in attuazione delle norme e in che misura le politiche adottate sono state efficaci. Poiché la clausola nasce con la politica, i soggetti attuatori hanno - o dovrebbero avere - tutto il tempo di attrezzarsi per riuscire a rispondere alle domande poste. Si tratta solo di volontà e buona organizzazione.

(2) L'esistenza di un **organismo consiliare paritetico** dedicato all'analisi e alla valutazione delle politiche. La presenza di una clausola valutativa nella legge da sola non basta; come insegna l'esperienza, il rischio che resti lettera morta è molto elevato. Per mantenere alta l'attenzione sulle richieste di valutazione, aiutare l'attivazione di processi conoscitivi complessi e verificare la qualità delle risposte ricevute occorre che vi sia un attore istituzionale autorevole, che abbia l'incarico di svolgere un ruolo sopra le parti, a difesa del bene comune della conoscenza. Soprattutto che sia impegnato nella missione di diffondere (e difendere) la cultura della valutazione. Nel caso del Piemonte svolge questo ruolo il Comitato per la Qualità della Normazione e la Valutazione delle Politiche del Consiglio regionale del Piemonte, istituito in seguito all'approvazione del Regolamento interno del 2009. Il Comitato è composto da sei consiglieri, che rappresentano in modo paritario le forze di maggioranza e di minoranza. La presidenza del Comitato ruota ogni sei mesi in modo da assicurare alternanza tra le forze politiche. Ciò che caratterizza l'esperienza piemontese degli ultimi anni è il legame stretto che si è instaurato tra il Comitato e l'Istituto di ricerca regionale (IRES Piemonte) che dal 2016 svolge il ruolo di valutatore indipendente per conto della Regione Piemonte.

(3) La costituzione di un **gruppo di lavoro multidisciplinare**, dedicato alla valutazione, composto da enti di ricerca pubblici e privati. L'attivazione su questo lavoro di diversi centri di ricerca, con competenze e ruoli differenti, ha permesso di coprire diverse dimensioni di analisi e di attivare varie reti professionali che hanno sostenuto il processo di elaborazione delle analisi e la divulgazione degli esiti. La partecipazione numerosa di ricercatori con diversi background disciplinari, il collegamento tra questi e i funzionari incaricati di dare attuazione alle politiche e la presenza, all'interno del gruppo di lavoro, dell'ente regionale di ricerca, che ha il compito trasversale di valutare le politiche regionali, sono fattori che rinforzano il processo di valutazione e, successivamente, di comunicazione dei risultati.

(4) Gli **interessi in gioco**. L'attenzione sul tema è stata fortemente alimentata anche - e in alcuni momenti soprattutto - dalle sollecitazioni provenienti da soggetti portatori d'interessi specifici. Da un lato, vi sono i rappresentanti delle principali categorie economiche interessate, che hanno espresso una posizione contraria alle misure restrittive contenute nella legge e ne mettono in discussione i risultati. Dall'altro lato, hanno preso una posizione a favore della legge regionale i rappresentanti delle varie associazioni impegnate nella lotta al gioco d'azzardo patologico. I mezzi d'informazione dedicano spazio sulla carta stampata e tempo all'interno delle trasmissioni televisive a questo tema perché esistono

gruppi d'interesse organizzati, che offrono visioni molto diverse degli stessi fenomeni: la diffusione del gioco d'azzardo, le patologie a essa collegate e il modo più efficace per contrastarle.

Naturalmente l'esistenza di una forte tensione – e in alcuni casi di un aperto conflitto – all'interno dell'arena decisionale e nell'opinione pubblica ha anche evidenti svantaggi. In questo caso, come in molte altre sedi di dibattito, le posizioni che si contrappongono frontalmente tendono facilmente a radicalizzarsi e ciò porta a fornire delle interpretazioni dei dati assolutamente divergenti. Ciascuno naturalmente a difesa della propria convinzione di partenza. I risultati di studi che giungono a conclusioni diverse dal proprio pensiero (o dal proprio interesse specifico) vengono sminuiti e non presi in considerazione. Lo vediamo accadere quotidianamente con riferimento a molte sfere della vita pubblica: i benefici e i costi di una grande opera, la consistenza dei flussi migratori, le minacce del cambiamento climatico, l'efficacia dei vaccini e, persino, l'esistenza e la pericolosità di un virus. L'elenco dei temi oggetti di controversia rischia di essere molto lungo. Per ognuno di questi temi separare i dati di fatto dalle opinioni non è un'operazione ovvia, né scontata. D'altra parte in un'arena dove si dà valore e precedenza alle certezze (in apparenza) incrollabili e alle prese di posizione, faticano a trovare spazio i genuini dubbi sui quali necessariamente si fonda il metodo scientifico e, a ben vedere, qualsiasi processo conoscitivo.

Nonostante ciò, la presenza nel dibattito di interessi forti e contrapposti contribuisce a far emergere questioni interpretative aperte e, se esistono i giusti meccanismi istituzionali di garanzia, a dare il giusto ruolo agli esiti delle valutazioni. Una valutazione ben fatta – che avrà comunque e sempre qualche debolezza - può aiutare le diverse parti in gioco ad avere una più profonda capacità d'analisi dei problemi, nonché delle soluzioni adottate per affrontarli e limitarli. Essa permette (o dovrebbe permettere) di portare, sul tavolo delle decisioni, argomentazioni basate non solo sulla difesa di valori particolari, ma anche sull'osservazione rigorosa della realtà e, quindi, sul portato dell'esperienza passata. Detto in altri termini, la presenza di più voci in seno di un processo decisionale ben governato e pluralista, al di là della cacofonia iniziale e a volte assordante, apre uno spazio inatteso per la costruzione di politiche basate sull'evidenza e, tutto sommato, incentiva un maggiore impiego di strumenti e metodi, riconducibili a una visione più “razionale” delle politiche pubbliche.

## **Conclusioni**

Il processo di valutazione delle politiche di contrasto al gioco d'azzardo patologico e di tutela delle fasce più vulnerabili della popolazione non è ancora chiuso, ma alcune prime risposte sono state date.

I risultati dei primi due anni e mezzo d'attuazione della legge piemontese mostrano che la riduzione del numero di apparecchi presenti sul territorio e la limitazione del gioco d'azzardo ad alcune fasce orarie portano a una forte diminuzione dei volumi complessivi di gioco fisico, misurati dalla raccolta di denaro censita dall'ADMò. Si può identificare l'effetto della politica in una riduzione nei volumi annuali di gioco fisico pari a circa 15 punti percentuali. Sebbene nel periodo di attuazione della legge si registra un aumento nei volumi di altri giochi, come nel caso delle Video lottery e dei Gratta e Vinci, questo aumento non compensa la riduzione osservata nel gioco sulle *slot machine*. Grazie alle misure adottate in attuazione della legge regionale sono fortemente diminuite anche le perdite complessive dei giocatori

piemontesi, con un risparmio per i giocatori piemontesi stimabile intorno ai 360 milioni di euro nel periodo preso in esame.

Il gioco d'azzardo on line cresce in modo preoccupante in Piemonte (+75% dal 2015 al 2018), ma meno che nel resto d'Italia (+86%). Questa crescita è una tendenza che caratterizza gli ultimi anni ed è perlopiù dovuta al grande sviluppo delle nuove tecnologie digitali. Il gioco d'azzardo on-line è meno costoso di altri giochi fisici, come le slot machine e le video lottery, ma consuma molto tempo di vita (e di lavoro) dei giocatori e porta ad assumere comportamenti compulsivi e di isolamento dannosi per la salute. La vertiginosa crescita dell'on-line apre dunque un altro importante fronte per la lotta al gioco d'azzardo patologico. Fino ad oggi i volumi complessivi del gioco d'azzardo in Piemonte (fisico + on line) crescono assai di meno rispetto al resto d'Italia (rispettivamente +7% contro +22%).

**Prospettive per il futuro.** Per il futuro si aprono due opportunità di rilievo per chi è interessato alla valutazione degli effetti delle politiche di contrasto al gioco d'azzardo patologico sui volumi complessivi di gioco:

- (1) nell'immediato futuro è possibile sfruttare l'esperimento naturale di blocco dei giochi fisici che si è venuto a produrre a causa dell'emergenza sanitaria del primo semestre 2020 – tale blocco ha determinato un cambiamento duraturo nelle abitudini dei giocatori d'azzardo più problematici?;
- (2) nel più lungo periodo sarà possibile lavorare sui dati, prodotti a livello micro, grazie all'obbligo di accedere ai giochi solo mediante l'inserimento dei codici fiscale e delle tessere sanitarie – l'accesso a questi dati consentirà di conoscere più in dettaglio le caratteristiche dei giocatori, le perdite cui vanno incontro, il rapporto tra queste e il loro reddito individuale, la presenza di comportamenti compulsivi e di patologie conclamate.

Sarà inoltre molto utile proseguire le attività di valutazione delle politiche di contrasto al gioco d'azzardo patologico per quanto riguarda altre importanti variabili di interesse:

- (a) la diffusione della patologia e del rischio di dipendenza patologica nella popolazione<sup>11</sup>;
- (b) le disuguaglianze sociali, economiche e culturali prodotte dalla crescita del gioco d'azzardo;
- (c) gli effetti delle campagne di prevenzione e di informazioni sui rischi legati al gioco d'azzardo;
- (d) gli effetti dei protocolli di cura somministrati ai pazienti affetti da disturbo da gioco d'azzardo;
- (e) le connessioni esistenti tra gioco d'azzardo legale e illegale, sia per comprendere se e in che misura ad una riduzione del primo corrisponde un aumento del secondo, sia per verificare l'estensione delle infiltrazioni criminali anche nell'offerta di gioco apparentemente legale;
- (f) le ricadute occupazionali delle politiche di restrizione dell'offerta di gioco.

---

<sup>11</sup> Su questo punto si rinvia in particolare agli studi già citati del CNR.



## Bibliografia

- Abbott, M. (2017). *The epidemiology and impact of gambling disorder and other gambling-related harm*. WHO Forum on alcohol, drugs and addictive behaviours.
- Beckert, J., Lutter, M. (2008). *The Inequality of Fair Play: Lottery Gambling and Social Stratification in Germany*. *European Sociological Review*, 25(4), 475 – 488.
- Blaszczynski, A. (2013). *A critical examination of the link between gaming machines and gambling-related harm*. *The Journal of Gambling Business and Economics*, 7(3), 55-76.
- Canale, N., Griffiths, M.D., Vieno, A., Siciliano, V., Molinaro, S. (2015). *Impact of Internet gambling on problem gambling among adolescents in Italy: Findings from a large-scale nationally representative survey*. *Computers in Human Behavior*, 57, 99-106
- Codagnone, C., Bogliacino, F., Ivchenko, G., Veltri, G., Gaskell, G. (2014). *Study on online gambling and adequate measures for the protection of consumers of gambling services*.
- Consiglio Nazionale delle Ricerche. (2017). *Consumi d'azzardo 2017. Rapporto di ricerca sulla diffusione del gioco d'azzardo fra gli italiani attraverso gli studi IPSAD ed ESPAD Italia*. A cura di Cerrai, S., Resce, G., Molinaro, S. ISBN 978 88 8080 301 0
- Consiglio Nazionale delle Ricerche. (2019). *Note economiche ed epidemiologiche sul Gioco d'Azzardo in Piemonte: i risultati dello studio GAPS Piemonte*. A cura di Benedetti, E., Resce, G., Molinaro, S. [http://www.aslto3.piemonte.it/news/2019/dwd/GAPS\\_Piemonte.pdf](http://www.aslto3.piemonte.it/news/2019/dwd/GAPS_Piemonte.pdf)
- Eclectica, Istituto di ricerca e formazione, Torino. (2019). *“Tra un po’ anche nei cessi, c’erano le macchinette”*. Una ricerca qualitativa sulle carriere dei giocatori d'azzardo e sull'impatto della regolamentazione in Piemonte. A cura di Rolando, S., Scavarda, A., Beccaria F. [http://www.aslto3.piemonte.it/news/2019/dwd/Report\\_ricerca\\_qualitativa.pdf](http://www.aslto3.piemonte.it/news/2019/dwd/Report_ricerca_qualitativa.pdf)
- EGBA. (2018). *European Online Gambling. Key Figures 2018*. European Gambling and Betting Association. <https://www.egba.eu/resource-post/european-online-gambling-key-figures-2018/>
- Gainsbury, S., Yong, L., Russel, A.M.T., Teichert, T. (2015). *Is all Internet gambling equally problematic? Considering the relationship between mode of access and gambling problems*. *Computers in Human Behavior*, 55(B), 717-728.
- Giunta Regionale del Piemonte. (2019). *Le politiche di prevenzione e contrasto al gioco d'azzardo patologico in Piemonte. L'evoluzione del fenomeno, l'attuazione della legge regionale n. 9/2016 e le attività del piano triennale*.
- IRES Piemonte. (2019). *10 numeri sul gioco d'azzardo in Piemonte*. Note brevi sul Piemonte, 2019/01. A cura di Aimo, N., e Sisti, M.
- NSW Responsible Gambling Fund. (2019). *Literature review of the impact of EGM characteristics on gambling harm*. a cura di Schottler Consulting Pty Ltd.
- Rolando, S., Scavarda, A. (2016). *Italian report. Gambling policy in European welfare regimes*. A European research project on the profitability of gambling. *Publications of the Faculty of Social Sciences*, 30/2016, University of Helsinki.

- Rychlak, R.J. (1992). Lotteries, revenues and social costs: a historical examination of state-sponsored gambling. *Boston College Law Review*, volume 34, 1(1).
- Sarti, S., Triventi, M. (2012). Il gioco d'azzardo: l'iniquità di una tassa volontaria. La relazione tra posizione socio-economica e propensione al gioco. *Stato e mercato*, 96(3), 503 - 534.
- Schissel, B., (2001). Betting against youth. The effects of Socioeconomic Marginality on Gambling Among Young People. *Youth and society*, 32(4), 473 - 491.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio. (2018). La fiscalità nel settore dei giochi. [https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2018/05/Focus\\_6\\_2018.pdf](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2018/05/Focus_6_2018.pdf). Focus tematico n.6, a cura di Gastaldi, F.
- Williams, R.J., Volberg, R.A., Stevens, R.M.G., Williams, L.A., Arthur, J.N. (2017). The definition, dimensionalization, and assessment of gambling participation. *OPUS, University of Lethbridge Research Repository*.
- Wood, R.T. (2007). Internet Gambling: Past, Present and Future. *OPUS, University of Lethbridge Research Repository*.
- Yau, Y.M.C., Potenza, M.N. (2015). Gambling disorder and other behavioral additions: recognition and treatment. *Harvard Review of Psychiatry*, 23(2), 134-146.