

# Il gioco d'azzardo in una prospettiva di interesse pubblico

Siena

*1 dicembre 2023*

*Sara Rolando*

*Eclectica+ Ricerca e Formazione, Torino*





# Inquadramento del problema

INDIVIDUAL-FRAME

vs

SYSTEM-FRAME

- La maggior parte della letteratura sul gioco d'azzardo si concentra sul gioco patologico e sulle risposte sanitarie
- Anche a livello di policy il problema è inquadrato principalmente come problema individuale → le politiche, ma anche gli interventi di prevenzione, tendono enfatizzare la **responsabilità dei singoli, l'auto-regolazione e la protezione dei più «vulnerabili»** (Ukhova et al. 2023).
- L'ecosistema più ampio, **le circostanze che contribuiscono a generare gli effetti negativi** (attori politici, economici...) **sono raramente presi in considerazione o oggetto di policy**

Definire il problema come questione di fragilità individuale piuttosto che come esito di scelte politiche e di espansione del mercato, è **una prospettiva fomentata dall'industria che fa comodo anche ai policy maker → non mette in discussione il sistema e giustifica soluzioni più semplici.**

# Individualizzazione del problema e impatto sull'accesso ai servizi

Il gioco problematico viene spesso associato a mancanza di autocontrollo, debolezza, irresponsabilità, propensione al rischio, ignoranza



- Diminuzione dell'autostima e dell'autoefficacia
- Isolamento
- Nascondimento
- Desiderio di farcela da soli



## Una questione di diseguità

- La maggior parte dei giocatori d'azzardo ha un reddito basso
- Una significativa percentuale dei proventi del gioco è generata dai giocatori problematici.
- Secondo alcune stime, addirittura il 50% delle attività di gioco sono generate da solo il 10% di giocatori, quelli più assidui.
- La spesa dedicata al gioco, se misurata in rapporto al reddito, diminuisce al crescere del reddito.
- **Sono proprio i giocatori meno abbienti a contribuire maggiormente, in relazione alle proprie possibilità, ai proventi pubblici!!!**
- Questo è stato dimostrato anche nel caso italiano, anche in cfr con alcol e tabacco (Gandullia e Leporatti, 2019)



Gioco d'azzardo come «tassa regressiva», effetto moltiplicatore delle disuguaglianze sociali





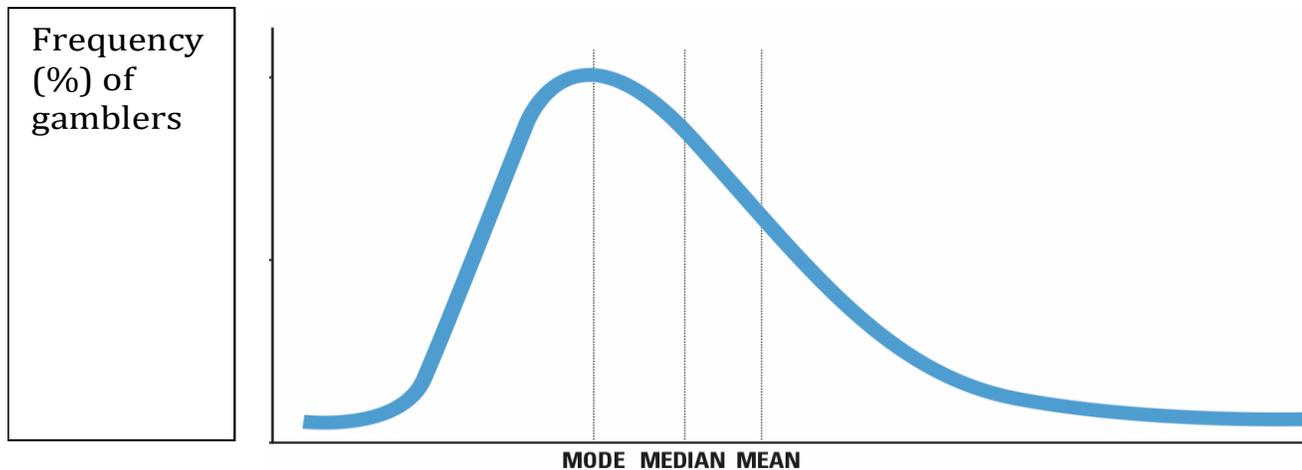
# Modello di consumo totale (TCM)

- Le politiche promosse dall'industria si basano sull'ipotesi che il rischio si azzeri a bassi livelli di partecipazione → le politiche dovrebbero mirare a ridurre il numero dei forti giocatori

MA...

- I livelli di gioco d'azzardo nella popolazione tendono a salire e scendere con la disponibilità → è probabile che anche i problemi seguano questo andamento

**Figure 6.1.** Illustrative curves demonstrating a uni-modal distribution skewed to the right, as applied to gambling

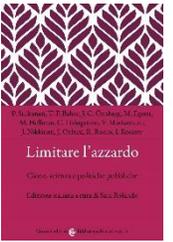


Gambling behavior (e.g. gambling frequency, gambling expenditures)

- Una parte molto piccola di giocatori rappresenta una quota molto ampia della spesa totale!
- I forti giocatori non formano un gruppo distinto dal resto della popolazione di giocatori



# Strategie dell'offerta e strategie di prevenzione efficaci



- Le strategie dell'industria puntano a 1) attirare nuovi clienti e 2) aumentare l'intensità di gioco (nei mercati saturi)
- Le **caratteristiche dei giochi e degli ambienti di gioco che incidono sull'intensità** sono ben note: velocità, quasi vincite, piccole vincite frequenti, stimoli visivi e sonori, illusioni di competenza, jackpot elevati, design, accesso al denaro, accesso all'alcol, fumo.
- Le ricerche sugli effetti delle politiche volte a regolamentare il marketing, le caratteristiche dei giochi e luoghi di gioco mostrano che ogni misura presa singolarmente ha effetti minimi → **necessaria una combinazione delle strategie!**
- Tra le strategie efficaci di prevenzione c'è l'imposizione di limiti su intensità di gioco, incitamento e accesso al denaro nei luoghi di gioco. Al contrario le evidenze sull'efficacia di interventi di **informazione, educazione, autovalutazione, autoesclusione e altri strumenti di «gioco responsabile» sono molto deboli**

## Strategie efficaci a livello locale

	Tipi	Evidenze di efficacia
Riduzione dell'offerta	Riduzione N. sale/luoghi di gioco Prezzi e tassazione Riduzione orari Limiti di età Limiti di accesso (zoning)	Efficace, per popolazione generale e per giocatori a rischio/problematici Efficace Miste Efficace (se ci sono controlli e se si sensibilizzazione i genitori) Efficace (a seconda di altri fattori di contesto)
Riduzione della domanda	Limitazione marketing Campagne di sensibilizzazione/interventi educativi	Promettenti Non efficaci (sul comportamento) *più promettenti gli interventi che lavorano su skills, atteggiamento, genitori
Riduzione dei rischi	Fattori di contesto - area (es. accesso a cash) Fattori di contesto – locali (es. illuminazione) Fattori di contesto – comportamento (es. alcol e fumo)	Moderatamente efficaci Non sufficienti Efficaci
Riduzione del danno	Formazione gestori Screening e intervento breve Numeri verdi e informazioni sui servizi Programmi di pre-impegno Auto-esclusione	Limitate (no comportamento proattivo, no effetto sul gioco) Potenzialmente efficaci (ma se combinate a formazione) Non conclusive/sufficienti Miste (può avere effetti controproducenti su alcuni) Efficace a certe condizioni

## Evidence-based policy

- La Corte di giustizia dell'UE (CJEU) raccomanda evidence-based policy, ma questo non avviene ancora in modo sistematico e coerente
- Una revisione di letteratura (EU) ha evidenziato le seguenti contraddizioni:
  - difficoltà a identificare il principale obiettivo delle policy tra interesse economico e salute pubblica
  - conflitto tra interesse pubblico e privato
  - il ruolo dei diversi sotto-sistemi politici nel «policy cycle» (agenda-setting, formulazione, adozione, implementazione, valutazione)
- **Il gap principale riguarda il ruolo degli stakeholder, in particolare della società civile e dell'impresa, nell'agenda-setting e nella formulazione delle policy**
- Necessità di analizzare i processi a diverso livello (locale, nazionale, sovranazionale) e le loro interazioni

# La regolamentazione del gioco d'azzardo in Italia e il dibattito sociale

L'Italia rappresenta un caso-studio interessante per analizzare l'interazione tra policy nazionali e locali!

# Peculiarità del sistema italiano di regolamentazione del gioco d'azzardo

- Il mercato del gioco d'azzardo è cresciuto in modo esponenziale fin dagli anni 90, in parallelo con il processo di liberalizzazione, attraverso un processo di **stratificazione legislativa** (leggi di stabilità e di bilancio) in assenza di una legge quadro
- L'incremento della spesa per l'azzardo è stata particolarmente accentuato durante la recessione economica del 2008-2010, quando il consumo di beni essenziali (es. cibo e salute) è fortemente calata
- Il monopolio opera attraverso le **concessioni**, simili alle licenze, ma esclude la responsabilità dell'industria per eventuali danni causati dal gioco d'azzardo.
- Le corporation devono trovare le proprie risorse finanziarie sul mercato → emettono obbligazioni e stipulano contratti di prestito con istituti finanziari (banche e assicurazioni) (Vedi Mandolesi)

Conflitto di interessi: Regioni e Comuni sostengono i costi sociali e sanitari, lo Stato incassa i proventi

# Giustificazioni del legislatore

Il legislatore ha usato **due principali retoriche** per giustificare il processo di liberalizzazione del gioco d'azzardo:

- 1) **la necessità di contrastare il mercato illegale**
- 2) **il bisogno di aumentare i proventi dello Stato** (ottimizzare il sistema di tassazione)

Entrambe gli argomenti sono piuttosto deboli per la complessità e la carenza di studi e dati sul gioco illegale, sui costi dell'azzardo e sugli effetti del sistema di tassazione

## Contro-argomentazioni: 1) gioco d'azzardo e criminalità organizzata

- Il mercato del gioco d'azzardo legale rappresenta per la criminalità organizzata una grande opportunità di riciclare e reinvestire il denaro proveniente dalle attività illecite
- **Ci sono diversi modi in cui le organizzazioni criminali penetrano nel mercato del gioco d'azzardo:**
  - Estorsioni esercitate nei confronti di concessionarie e gestori di sale;
  - Obbligando i gestori di locali a installare gli apparecchi da gioco;
  - Infiltrandosi nel mercato legale tramite società fittizie o partecipazioni azionarie;
  - Gestione di siti Web di scommesse non autorizzati situati in paesi stranieri.

Non solo mercato legale e illegale coesistono, ma il secondo è cresciuto significativamente negli ultimi vent'anni, nonostante l'espansione dell'offerta di gioco d'azzardo legale (Fiasco, 2014)

## Contro-argomentazioni: 1) gioco d'azzardo e criminalità organizzata

«Le strategie operative di Cosa nostra tendono, inoltre, sempre più ad infiltrare il settore dei giochi e delle scommesse. Tale comparto risulta d'interesse criminale per la possibilità di realizzare guadagni rapidi ed elevati, **superiori a quelli ottenibili con qualsiasi altra attività imprenditoriale.**

Il rischio di infiltrazioni mafiose **non riguarda solo il gioco illecito** e le scommesse clandestine, **ma anche il mercato del gioco e delle scommesse legali.**

(...) I volumi d'affari risultano moltiplicati dal sistematico ricorso a piattaforme di gioco, spesso allocate all'estero, predisposte per realizzare frodi informatiche. Viene così creato un **sistema parallelo a quello legale, non tracciabile, elusivo della normativa italiana in materia fiscale ed antimafia».**

(DIA, 2019, p. 89)

## Contro-argomentazioni: 2) i costi dell'azzardo

- Calcolare i costi del gambling è molto difficile perché sono coinvolti diversi ambiti e difficili da monetizzare (rottture dei legami familiari, comportamenti criminali, perdita di lavoro, indebitamento...)

<b>COSTI DIRETTI</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Trattamento e cura (PG e conseguenze)</li><li>- Consulenze e gestione debiti</li><li>- Costi relativi ai reati e giudiziari (FFOO, Giustizia, carcere...)</li><li>- Prevenzione, ricerca e regolamentazione</li><li>- Altri (divorzi, barbonismo...)</li></ul>
<b>COSTI INDIRETTI</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ridotta produttività sul lavoro</li><li>- Assenteismo</li><li>- Disoccupazione</li><li>- Morte prematura</li></ul>
<b>COSTI INTANGIBILI</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Violenza fisica</li><li>- Stress emotivo</li><li>- Danni alle vittime dei reati</li></ul>

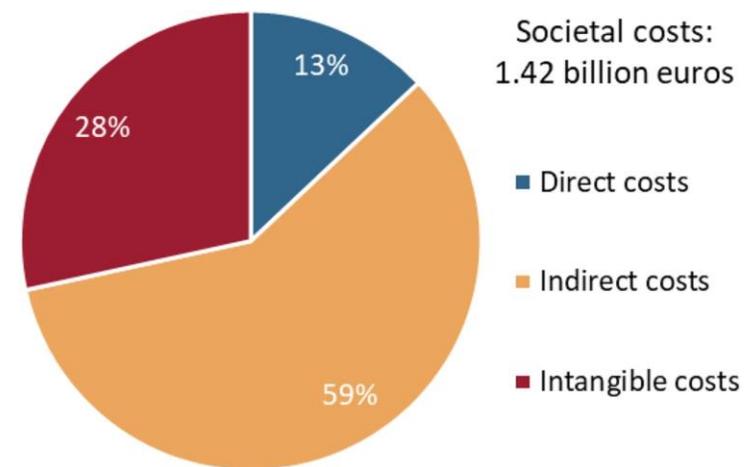
## Contro-argomentazioni: 2) i costi dell'azzardo

Stima costi gambling in Svezia 2018: 1,42 miliardi di € (0,3% PIL)

Pari al:

- 62% del volume delle giocate al netto delle vincite
- **223% del gettito fiscale proveniente dalla tassazione del gioco d'azzardo**

I costi pesano su individui, famiglie, datori di lavoro, servizi sanitari e servizi sociali, mentre i benefici finiscono nelle casse dello Stato....



## La “rivolta dei comuni” e l’emersione dei movimenti anti-gambling

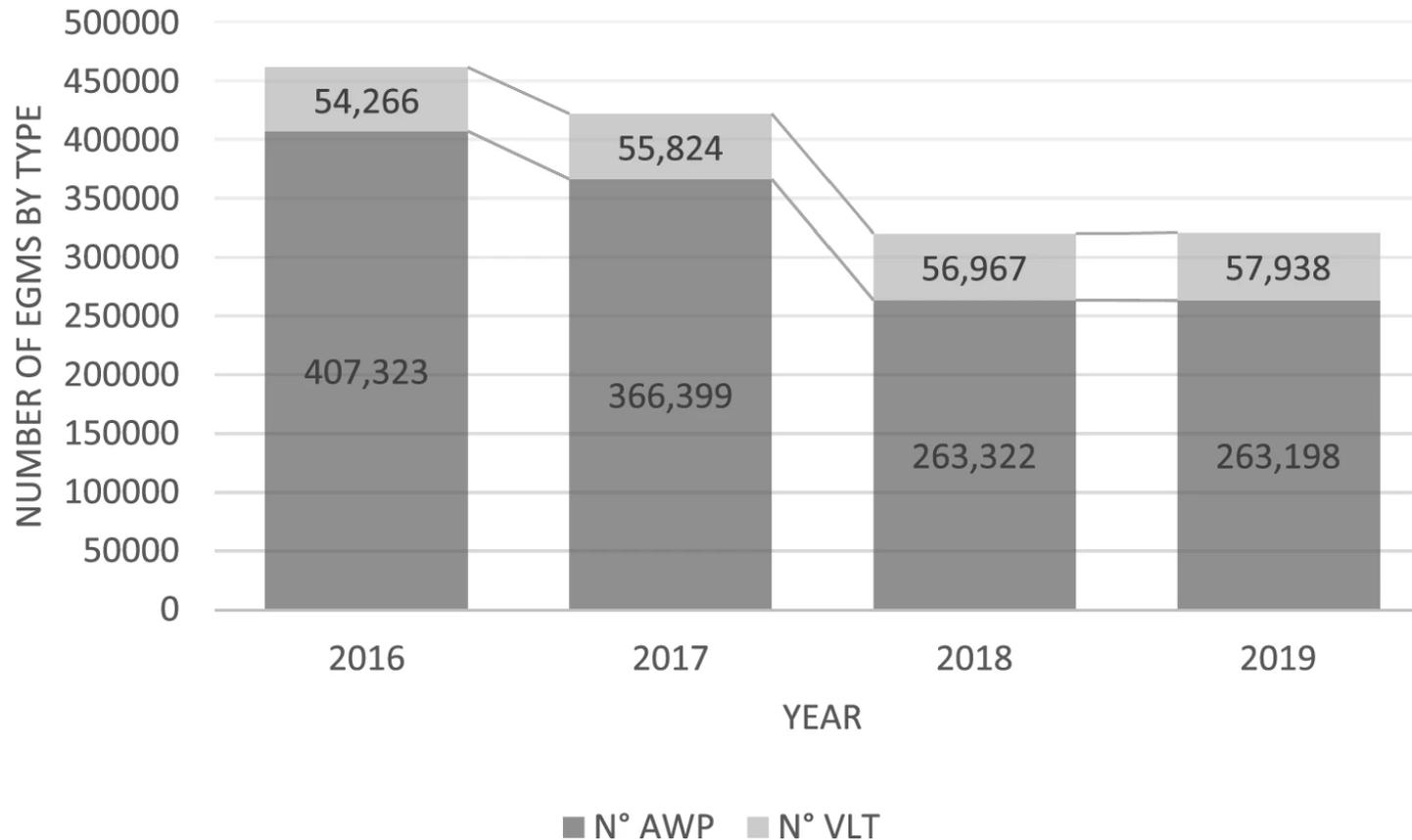
- Sin dal 2004, con un picco nel 2010, i comuni hanno iniziato ad adottare dei regolamenti volti a limitare il gioco d’azzardo, in particolare introducendo limiti temporali e spaziali al funzionamento degli apparecchi da gioco elettronici.
- In una prima fase tutti i regolamenti sono stati contestati e annullati dal Governo che si è appellato alla supremazia dello Stato in tema di politiche di ordine pubblico e alla Direttiva Bolkenstein (2006).
- Nel 2011 c’è però stata una importante svolta in quanto la Corte Costituzionale ha sancito il diritto per le autorità locali di limitare l’offerta di gioco d’azzardo per ragioni di **salute pubblica**.
- In parallelo sono nati vari movimenti e campagne promossi da cittadini e organizzazioni no-profit, per chiedere la rimozione degli apparecchi da gioco (slot e VLT) (es. Movimento No Slot e SlotMob)
- Anche la chiesa Cattolica ha assunto una chiara posizione contro il gioco d’azzardo.
- Nel 2012 è nata anche la coalizione nazionale “Insieme contro l’azzardo” promossa da 28 Fondazioni anti-usura.

# Lo Stato contro le Regioni

- Sotto la pressione degli amministratori comunali, anche le Regioni hanno iniziato, dal 2010, a introdurre leggi volte a contrastare la diffusione del gioco patologico limitando l'offerta
- Hanno sollecitato più volte una legge quadro nazionale.
- La questione è stata demandata alla Conferenza Permanente Stato-Regioni dando origine a un **lungo processo di negoziazione.**
- Nel 2017 è stato raggiunto un accordo che ha stabilito l'obiettivo di dimezzare il numero dei luoghi di gioco (sia specifici che generalisti) (da 98.600 a 48.000) e il numero degli apparecchi del 35% entro il 2019 (DL 50/2017)

Le Regioni che avevano già adottato Leggi più severe hanno subito pressioni per adeguarsi a questo accordo!

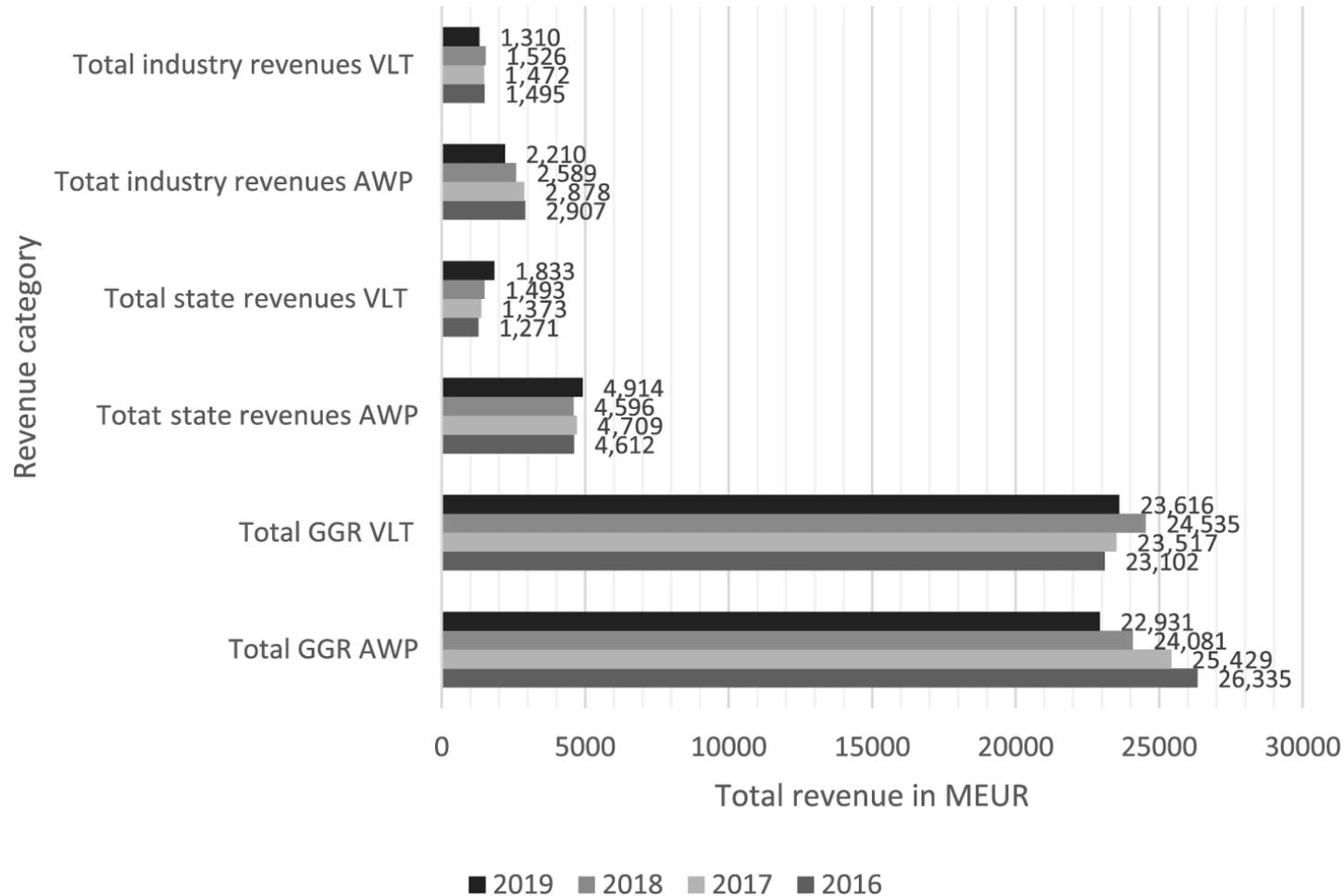
## La riduzione degli apparecchi da gioco a livello nazionale



- La riduzione del numero delle AWP del 35% è stata accompagnata da un aumento delle VLT del 7%
- Il consumo totale di gioco da apparecchi è diminuito solo del 6%, non proporzionale
- Spiegazione: VLT più redditizie e «addictive»

Marionneau, V., Mandolesi, G., Rolando, S. *et al.* Addressing gambling harms by reducing the supply of electronic gambling machines: a comparative study of Italy and Finland. *BMC Public Health* **22**, 1016 (2022)

# La riduzione degli apparecchi da gioco a livello nazionale



- I proventi dello Stato sono aumentati del 7% per le AWP e del 44% per le VLT
- Riduzione dei pay out dal 2016 al 2019 (AWP da 70 a 68%, VLT da 84 a 83%)

# La legge piemontese 9/2016

- Entrata in vigore nel 2018
- Ha imposto le distanze minime per la collocazione degli apparecchi elettronici da una lunga serie di luoghi sensibili (500 o 300 metri a seconda delle dimensioni della città (pop. >/< 5.000 ab. )
- Gli esercizi generalisti hanno dovuto adeguarsi entro 18 mesi, mentre alle sale dedicate è stato concesso un period più lungo (3-5 anni) – **effetto retroattivo**
- Ha introdotto limitazioni temporali **all'uso di apparecchi elettronici** per non meno di tre ore entro l'orario previsto di apertura
- Ha vietato ogni tipo di pubblicità relativa a apparecchi e sale da gioco.
- Azioni preventive
- Formazione per gestori locali da gioco
- **Ha introdotto una clausola valutativa**

# Lo Stato contro la Regione Piemonte

- I principali argomenti usati dal Governo contro la Legge Piemontese:
  - **“effetto sostituzione”**: la rimozione degli apparecchi non farebbe che spostare l’azzardo in altri luoghi o verso altri tipi di gioco
  - **perdita di posti di lavoro**

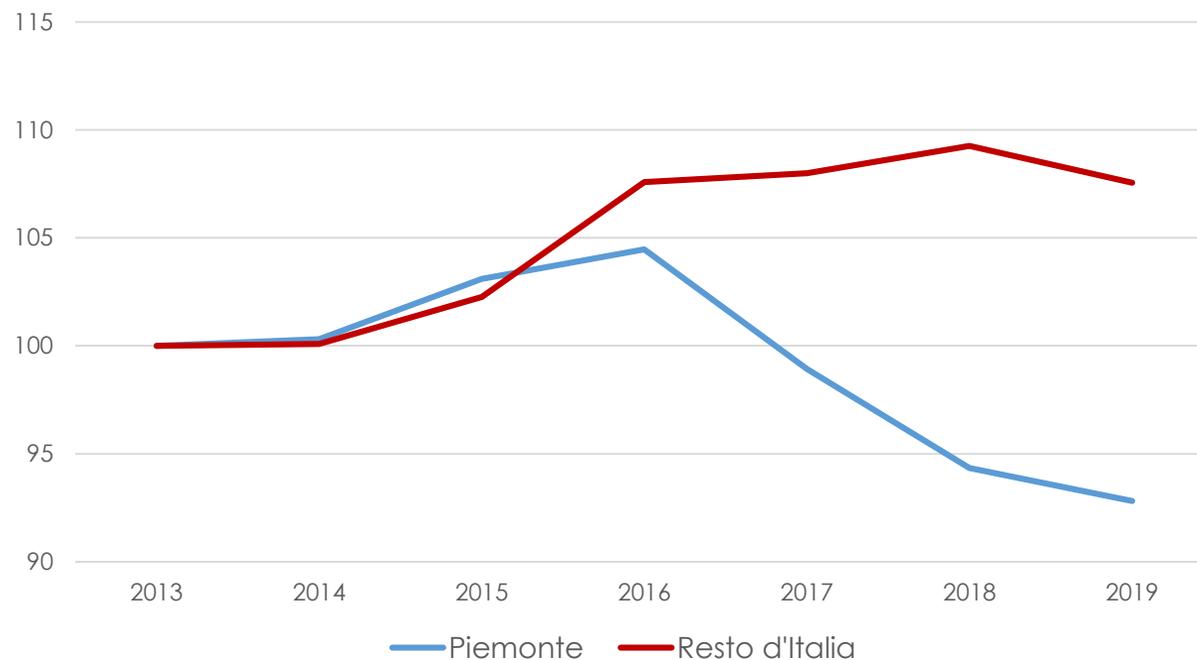
Entrambi gli argomenti sono stati sostenuti da **“studi” finanziati dall’industria** (Eurispes, 2019 e CIGA Mestre ) e hanno trovato ampio spazio sui principali **mass media**, che invece non hanno dato alcun rilievo ai risultati delle ricerche scientifiche condotte grazie alla clausola valutativa

## L'impatto della Legge Regionale – Una valutazione multi-metodo

- Dati economici (dell'ADM)
- Dati epidemiologici (IFC-CNR)
- Dati qualitativi (interviste individuali sulle carriere di gioco e sul dibattito sociale) (Eclectica+)
- Dati sull'accesso al trattamento (OED Piemonte)

# L'impatto della legge – dati economici

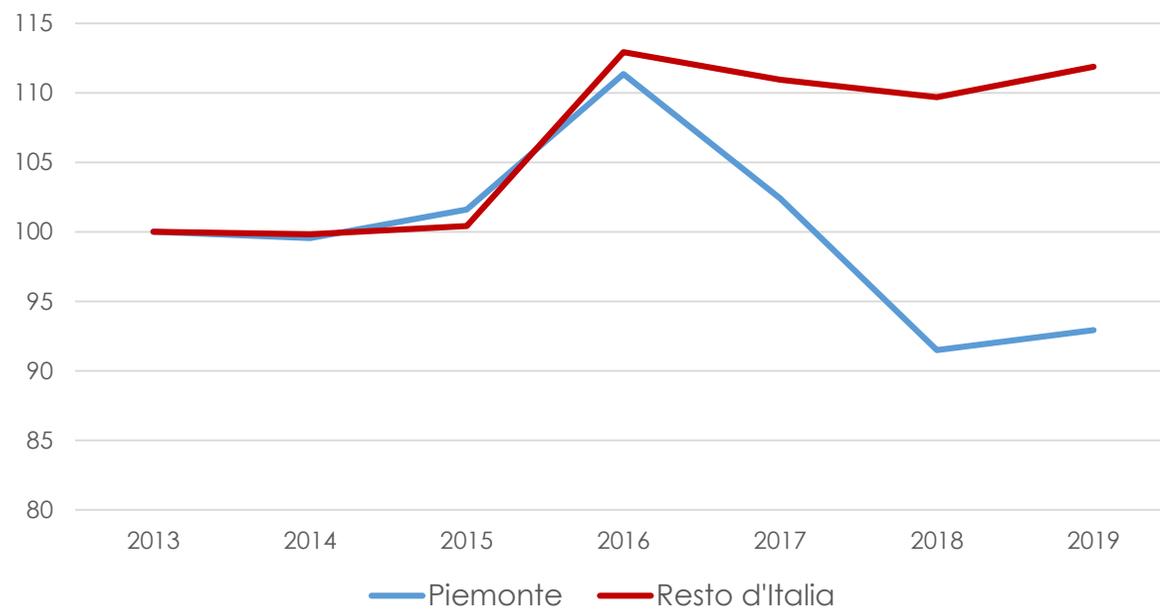
## Volumi di gioco fisico – Piemonte vs Italia



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Diff. 15-19 %
Piemonte	4.908	4.923	5.060	5.127	4.855	4.630	4.555	-10,0%
Resto d'Italia	64.704	64.759	66.165	69.610	69.880	70.700	69.592	+ 5,2%

# L'impatto della legge – dati economici

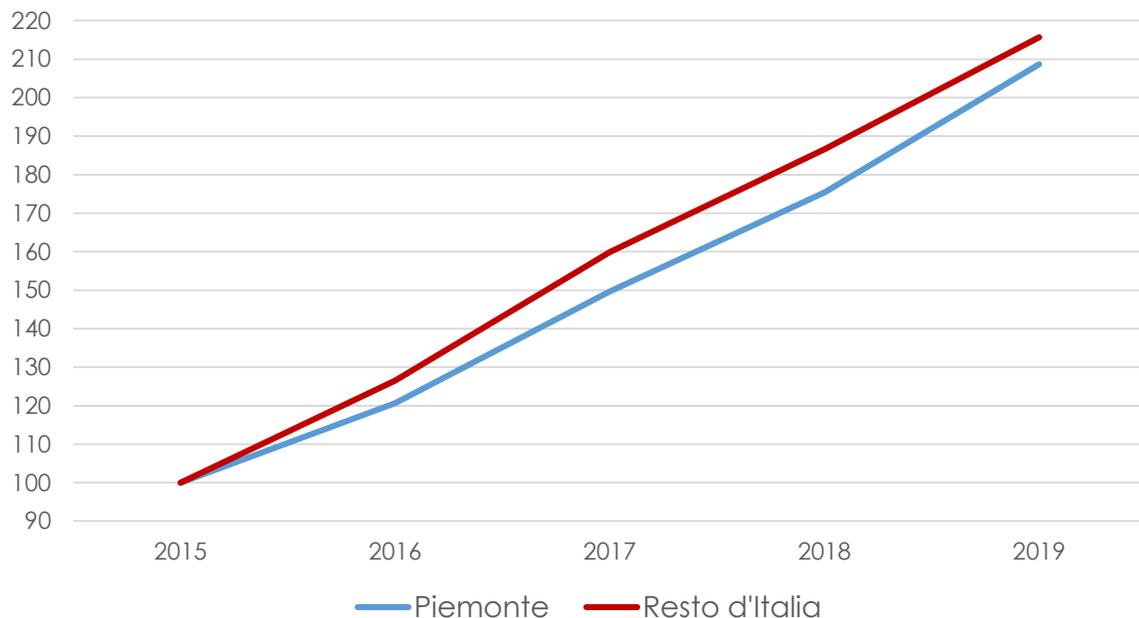
## Perdite su gioco fisico – Piemonte vs resto d'Italia



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Diff. 15-19 %
Piemonte	1.118	1.113	1.136	1.245	1.145	1.023	1.039	- 9,9%
Resto d'Italia	14.811	14.785	14.874	16.728	16.433	16.247	16.570	+ 9,2%

# L'impatto della legge – dati economici

## Volumi di gioco online Piemonte vs resto d'Italia



NESSUN EFFETTO SPOSTAMENTO!

	2015	2016	2017	2018	2019	Diff. 15-19 %
Piemonte	1.113	1.343	1.666	1.952	2.323	+ 108,7%
Resto d'Italia	15.800	19.988	25.266	29.487	34.078	+ 115,7%

Fonte: IRES elaborazione dati ADM (milioni di €)

# L'impatto della legge – dati epidemiologici

## % di giocatori e giocatori a rischio

	Italia (2017)	Piemonte (2018)	<b>Piemonte vs Italia</b>
% giocatori	41,9	32,6	- 9,3
% giocatori a rischio	7,9	4,8	- 3,1

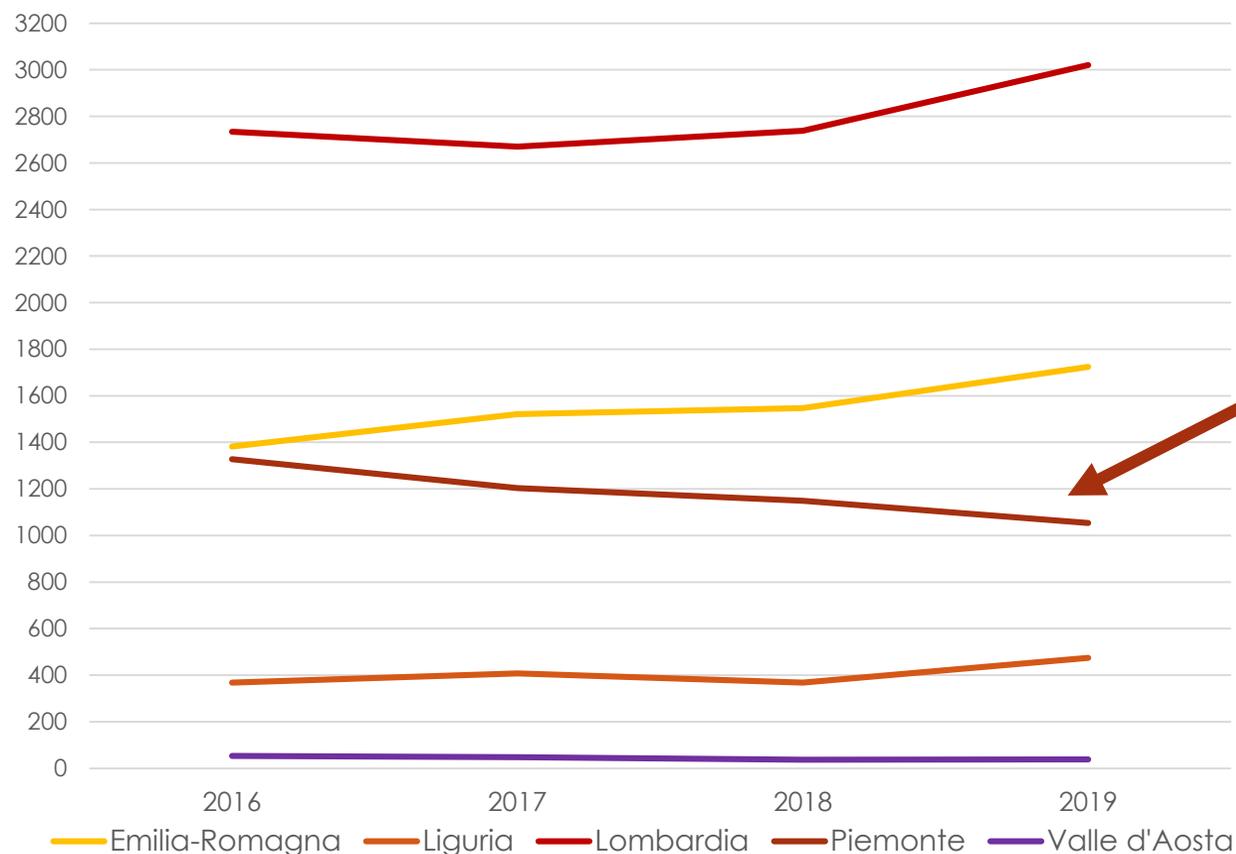
## Caratteristiche dei giocatori di apparecchi elettronici (Piemonte)

	%	No
<b>Giocatori apparecchi</b>	8,4%	97.443
<b>Dei quali:</b>		
<b>Con reddito &lt; 15.000€</b>	56,6%	55.153
<b>giocano 2+ volte/sett</b>	39,8%	38.782
<b>Giocano 3+ volte/sett</b>	80,2%	78.149
<b>Profilo di gioco problematico</b>	33,6%	32.741

Rischio di gioco  
problematico 7 volte  
superiore alla media

# Impatto della Legge – dati sull'accesso ai servizi

N. Persone in trattamento presso i servizi pubblici per le dipendenze



Da 1.327 a 1.054  
- 20,6%

Trend diverso rispetto alle regioni vicine

## L'impatto della legge sulle “carriere di gioco”

- La maggioranza degli intervistati (N=61) era favorevole alla Legge
- Rimozione dagli esercizi generalisti → interruzione delle abitudini quotidiane: caffè + slot / sigarette + slot

*Mi sto risparmiando qualche 50 euro alla settimana non giocando dentro al tabacchino mentre prima mi compravo le sigarette, mi cambiavo 10 euro in moneta e iniziavo a giocare (INT.10\_F\_31\_TOV)*

- Aumento delle distanze da percorrere per poter giocare → Riduzione del gioco e della spesa

*Siamo contenti perché se adesso avevamo in tasca quaranta euro eravamo già nelle slot...e non potevamo più neanche prenderci da bere questa sera (...) Sono due o tre mesi che... che arrivo alla fine del mese... arrivo alla fine del mese! (INT\_47\_M\_56\_NO).*

- Passaggio al gioco online → esito NON scontato!
- **Circonvenzione della norma unico aspetto critico reale**

Rolando et al. (2021). Italian gamblers' perspectives on the impact of slot machine restrictions on their behaviors. *International Gambling Studies*, 21(2), 346-359.

# Il dibattito sociale sul gioco d'azzardo

**Lo stato sul tema dell'azzardo ha perso «capitale simbolico» e questa perdita dovrebbe essere annoverata tra i costi (Pedroni 2014)**

- Le persone e soprattutto i beneficiari del gioco d'azzardo incolpano lo Stato per le conseguenze dell'azzardo piuttosto che l'industria.
- I beneficiari (inclusi gli enti del terzo settore) adottano una posizione pragmatica, sostenendo la necessità dei fondi (**es. Gioca Responsabile**)
- I rappresentanti dell'industria giocano un ruolo di primo piano nella costruzione sociale del problema, con posizioni anche diverse tra di loro (esercizi generalisti vs dedicati)
- Gli amministratori locali sono poco efficaci (preparati?) a sostenere le scelte restrittive
- La questione non è affrontata nei termini di disuguaglianza sociale ed economica ma come problema di natura e di responsabilità individuale.
- I rischi sono imputati a specifici target “fragili” (giocatori problematici, giovani, donne, anziani)

## Fine della storia – senza happy end ☹️

- Il caso piemontese conferma la teoria del consume totale
- La Legge piemontese, riducendo i volumi totali di gioco, ha ridotto anche il gioco problematico

### Tuttavia...

- I processi politici non sono basati sulle evidenze scientifiche...
- La legge piemontese è stata abrogata nel 2021 quando si è insediato il nuovo Consiglio Regionale e ha introdotto una nuova legge (LR 19/21) che **ha cancellato l'effetto retroattivo sugli apparecchi**, e gli esiti sono ancora da valutare!
- Ha prevalso l'azione delle lobby

E' necessario aumentare la capacità dei decisori politici e degli altri stakeholder di rispondere agli argomenti retorici promuovendo e diffondendo le evidenze scientifiche

## Take home messages

Le scelte politiche relative al gioco d'azzardo devono tenere in considerazione che:

- La ricerca di equilibrio tra costi e benefici non è sufficiente, perché i costi sono sostenuti dalla parte di popolazione più in difficoltà → giustizia redistributiva
- E' difficile ridurre i danni senza una riduzione dei ricavi
- La prevenzione e la riduzione del danno passano attraverso interventi che incidono su fattori sociali e ambientali



La letteratura sulle politiche efficaci è ormai sufficientemente solida e chiara, la difficoltà è politica e riguarda la necessità di rinunciare agli interessi economici.

**GRAZIE PER L'ATTENZIONE!**

[rolando@eclecticapiu.it](mailto:rolando@eclecticapiu.it)

[www.eclectica.it](http://www.eclectica.it)