

Il gioco d'azzardo in una prospettiva di interesse pubblico

Sara Rolando

Abstract: Combining theoretical reflections and data from the international and national literature, the paper frames the issue of gambling from a public interest perspective, attentive to social inequalities and how contextual factors and supply and demand conditions impact people's behaviour and the prevalence of problem gambling. It then analyses the representations and narratives prevalent in the social debate, particularly the justifications used by the legislature in the liberalization process, and discusses them in light of scientific evidence, highlighting their limitations and arguing for the need to reframe the issue of gambling as an outcome of political rather than individual choices and responsibilities.

Keywords: Gambling, public health, total consumption theory, social burden, social debate

Sommario: 1. Definizione del problema - L'approccio di interesse pubblico 85; 2. Teoria del consumo totale e strategie di prevenzione efficaci 87; 3. Il dibattito sociale in Italia: le narrazioni prevalenti e il conflitto tra Stato ed enti locali 88; 4. Il conflitto tra Stato ed enti locali 90; 5. Il caso piemontese 91; 6. Conclusioni 92; Riferimenti bibliografici 93

1. Definizione del problema - L'approccio di interesse pubblico

Come sottolineato da Sulkunen (Sulkunen et al. 2021) e altri colleghi, regolamentare l'azzardo implica almeno quattro scelte cruciali: 1) quali tipi di gioco siano da considerarsi legali e quali non, 2) chi è autorizzato a fornirli e a quali condizioni, 3) come vanno prevenuti e limitati i danni provocati dal gioco d'azzardo, 4) come vanno ridistribuiti i proventi. Tuttavia, sia il dibattito pubblico che quello scientifico, si concentrano prevalentemente (se non esclusivamente) sul terzo punto, ovvero su come limitare i danni, che peraltro vengono identificati solo con quelli inerenti al gioco problematico. Anche la maggior parte delle evidenze scientifiche prodotte si focalizzano solo sul gioco d'azzardo patologico e le risposte necessarie in ambito sanitario. Il prevalere di questa prospettiva, che tende a considerare il gioco d'azzardo quale problema di ordine individuale, porta a trascurare l'ecosistema più ampio e in particolare le circostanze che contribuiscono a generare le esternalità negative che non riguardano solo la dipendenza. Le argomentazioni dei *policy maker*, ma anche gli interventi di prevenzione, tendono così a enfatizzare la

Sara Rolando, Eclectica+Research and Training, Italy, rolando@eclecticapiu.it, 0000-0003-1002-2599

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Sara Rolando, *Il gioco d'azzardo in una prospettiva di interesse pubblico*, © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6.09, in Mario Perini (edited by), *Il gioco d'azzardo: una prospettiva multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 1° dicembre 2023*, pp. 85-94, 2024, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0444-6, DOI 10.36253/979-12-215-0444-6

responsabilità dei singoli e la necessità proteggere i più ‘vulnerabili’, incapaci di autocontrollo (Ukhova et al. 2023). È urgente dunque che sia la comunità scientifica che gli attori sociali prendano coscienza del fatto che 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 decisori politici, perché non mette in discussione il sistema (e i proventi derivanti dal comparto) e giustifica l’adozione di soluzioni più semplici, anche se meno efficaci (Sulkunen et al. 2021; Sulkunen et al. 2018).

Si potrebbe argomentare che l’approccio medico ha, se non altro, avuto il merito di contribuire al superamento dell’approccio morale. Tuttavia, studi internazionali e nazionali (Rolando, Ferrari and Beccaria 2023) hanno rilevato come lo stigma sociale, che spesso genera anche processi di auto-stigmatizzazione, resta una delle principali barriere che ostacolano l’emersione della richiesta di aiuto: solo una percentuale minima dei giocatori problematici si rivolge ai servizi, e oltretutto, quando questo avviene, in genere è a seguito di un evento che ha fatto precipitare una situazione già critica e fortemente compromessa. La narrazione del ‘gioco responsabile’ è quindi compatibile con la prospettiva medica, se questa sposa l’idea che, al di là delle categorie ‘fragili’ (tipicamente intese come i giovani o le persone con qualche forma di disagio psichico), i giocatori siano responsabili delle eventuali conseguenze negative perché non hanno saputo limitarsi in una pratica di per sé innocua.

Inquadrare il tema del gioco d’azzardo adottando una prospettiva di sanità pubblica significa spostare l’attenzione dai fattori di rischio individuali a quelli di contesto e concentrarsi sulla prevenzione piuttosto che sul trattamento. Adottare un approccio di ‘interesse pubblico’ significa ampliare ulteriormente la prospettiva e considerare che sono proprio i giocatori meno abbienti a contribuire maggiormente, in relazione alle proprie possibilità, ai proventi pubblici. Secondo alcune stime, circa il 50% delle attività di gioco sono generate da solo il 10% di giocatori, quelli più assidui (Sulkunen et al. 2018). In altre parole, se misurata in rapporto al reddito, la spesa dedicata al gioco, diminuisce al crescere del reddito, agendo così come una tassa regressiva, con un effetto moltiplicatore delle disuguaglianze sociali. Questo effetto è stato dimostrato anche nel caso italiano (Gandullia and Leporatti 2019).

Oltre alla povertà, altri determinanti sociodemografici legati al gioco d’azzardo sono il livello di istruzione e altre condizioni di vulnerabilità che vanno a sommarsi all’effetto sperequativo del coinvolgimento nel gioco d’azzardo: problemi di salute mentale e fisica, uso concomitante di sostanze illegali (co-dipendenza), problemi legali. Dimostrare una relazione causale tra gioco d’azzardo e altri tipi di problemi è complesso, ma da un punto di vista politico la questione principale è che i governi dovrebbero garantire la protezione dei più deboli, agendo sui sistemi di tassazione in modo da garantire l’equilibrio tra efficienza ed equità. Si tratta cioè di una questione di giustizia distributiva (Sulkunen et al. 2018; Sulkunen et al. 2021).

2. Teoria del consumo totale e strategie di prevenzione efficaci

Le narrazioni prevalenti, promosse dall'industria e fatte proprie dai governi, si basano sull'ipotesi che i rischi di incorrere in esternalità negative si azzerino a bassi livelli di partecipazione: di conseguenza la maggior parte delle *policy* mirano esclusivamente a ridurre il numero dei 'giocatori eccessivi'. Tuttavia, è lecito ipotizzare che i livelli di gioco d'azzardo nella popolazione tendono a variare in base alle variazioni dell'offerta e della disponibilità e che anche i livelli di gioco problematico e i relativi danni seguano questo andamento. Questa ipotesi, che prende il nome di 'modello di consumo totale', è stata mutuata dagli studi in ambito alcolico e la sua validità anche nel caso del gioco d'azzardo è stata dimostrata esaminando i dati empirici disponibili provenienti sia da studi trasversali (*cross-sectional*) che longitudinali (Rossow 2019). I dati sono pochi ma coerenti, e mostrano come la curva di distribuzione dei consumi di gioco d'azzardo assume la forma di una distribuzione unimodale asimmetrica schiacciata a destra, il che dimostra: 1) che una parte molto piccola di giocatori rappresenta una quota molto ampia della spesa totale; 2) che i forti giocatori non formano un gruppo distinto dal resto della popolazione di giocatori. Ciò implica che le misure in grado di ridurre il gioco d'azzardo nel suo insieme è molto probabile che riducano anche il gioco problematico, e viceversa: le *policy* orientate solo a mantenere bassi i livelli di gioco problematico senza colpire il volume di gioco totale hanno scarse probabilità di successo.

Gli studi sulle variazioni di disponibilità sono pochi e presentano diversi limiti metodologici dovuti al fatto che è difficile isolare i singoli fattori e che pochi misurano l'impatto anche sulle perdite dei giocatori. Inoltre gli studi disponibili riguardano soprattutto l'aumento della disponibilità, perché sono pochi i casi in cui i governi hanno adottato delle misure restrittive. Tuttavia, la chiusura delle sale da gioco durante il periodo pandemico ha rappresentato un'occasione per studiare gli effetti della limitazione della disponibilità di giocare d'azzardo, che sono risultati in una diminuzione dei danni in diversi paesi (Brodeur et al. 2021; Sachdeva, Sharma and Sarangi 2022), confermando la validità della teoria del consumo totale.

La riduzione dell'offerta – cioè i regolamenti che riducono il numero dei punti gioco o impongono limitazioni spaziali e temporali all'accesso al gioco d'azzardo, o ancora intervengono su prezzi e tassazione – è d'altra parte la strategia di prevenzione che ha prodotto evidenze di efficacia più solide. Al contrario, le misure, assai più diffuse, che puntano a ridurre la domanda – cioè campagne di sensibilizzazione, interventi educativi e limitazioni imposte al marketing – non risultano efficaci nel modificare i comportamenti (anche se gli interventi che lavorano sulle competenze trasversali e gli atteggiamenti sono maggiormente promettenti). Tra le strategie di riduzione dei rischi risultano in qualche misura efficaci solo i divieti di consumo di alcol e tabacco e la limitazione dell'accesso ai contanti nelle sale da gioco. Guardando alle strategie di riduzione dei danni, le evidenze sull'efficacia della formazione dei gestori sono limitate, quelle sui numeri verdi sono insufficienti e non conclusive, mentre gli screening e l'intervento breve risultano

efficaci se combinati a interventi formativi. Infine, i programmi di pre-impegno possono funzionare ma anche avere effetti controproducenti e i programmi di auto-esclusione sono efficaci, ma solo a certe condizioni (Velasco et al. 2021).

In diversi paesi occidentali, laddove il mercato dell'azzardo è saturo, le strategie dell'industria puntano principalmente ad aumentare l'intensità di gioco. 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 evidenze mostrano però che le misure volte a incidere sulle singole caratteristiche hanno effetti limitati, è dunque necessario agire su più fronti con una strategia complessiva che combini diverse misure.

Da quanto esposto finora risulta evidente che, sebbene la raccomandazione della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla necessità di basare le politiche relative al gioco d'azzardo sulle evidenze scientifiche, questo non avviene ancora in modo sistematico e coerente (Ukhova et al. 2023). Una revisione di letteratura sulle *policy* europee (Aimo, Bassoli and Marionneau 2023) ha evidenziato inoltre diverse contraddizioni, innanzitutto la difficoltà a identificare quale sia il principale obiettivo degli interventi normativi, tra interesse economico e salute pubblica, ma anche un conflitto tra interesse pubblico e privato. Inoltre, non è chiaro il ruolo dei diversi sottosistemi politici nel «*policy cycle*», in particolare non è chiaro quale sia il ruolo delle lobby dell'industria e della società civile nella definizione dell'agenda politica e nella formulazione delle *policy*. Infine, gli autori evidenziano la necessità di analizzare i diversi livelli dei processi politici (locale, nazionale, sovranazionale) e le loro interazioni, in quanto non sempre gli interessi e le strategie dei governi locali e centrali coincidono. Come vedremo, l'Italia rappresenta a questo proposito un caso-studio interessante di conflitto di interessi tra enti locali (Regioni e Comuni), sui quali ricadono i costi sanitari e sociali dell'azzardo, e lo Stato, al quale vanno i proventi.

3. Il dibattito sociale in Italia: le narrazioni prevalenti e il conflitto tra Stato ed enti locali

In Italia il mercato del gioco d'azzardo è cresciuto in modo esponenziale fin dagli anni Novanta, in parallelo con il processo di liberalizzazione, attraverso un processo di stratificazione legislativa (costituito perlopiù da commi specifici introdotti nelle leggi di stabilità e di bilancio) in assenza di una legge quadro. L'incremento della spesa per l'azzardo è stato particolarmente accentuato durante la recessione economica del 2008-2010, quando il consumo di beni essenziali (ad es. per cibo e salute) è fortemente calato. Il legislatore ha usato due principali retoriche per giustificare questo processo di liberalizzazione dell'azzardo: 1) la necessità di contrastare il mercato illegale; 2) il bisogno di aumentare i proventi dello Stato.

Entrambi gli argomenti sono piuttosto deboli per la complessità e la carenza di dati e studi sia sul gioco illegale che sui costi dell'azzardo (se consideriamo tutte le esternalità negative) (Rolando and Scavarda 2018).

Se i dati sono limitati, sono però sufficienti a mettere in discussione entrambe gli argomenti.

1) Sul tema del gioco legale, fin dalla Prima Relazione al Parlamento del 2011 e nelle successive, la Commissione Anti-Mafia, sulla base delle indagini delle forze dell'ordine e delle inchieste giudiziarie, ha affermato che i confini tra gioco legale e illegale sono labili e che le organizzazioni criminali penetrano nel mercato legale in diversi modi (riciclaggio, estorsioni, partecipazioni azionarie, gestione siti non autorizzati). I rischi di infiltrazione criminale stanno anche nella struttura stessa del modello di regolamentazione e della struttura (opaca) delle Concessionarie (si rimanda a questo proposito al contributo specifico di Mandolesi). Il primo studio scientifico sull'argomento realizzato da Sciarrone, Esposito e Picarella (si rimanda al loro contributo per un approfondimento) ha confermato con un'analisi dettagliata lo stretto rapporto tra mafie e gioco d'azzardo, sia legale che illegale. Sulla base dei dati disponibili si può quindi affermare che l'espansione dell'offerta di gioco d'azzardo legale non necessariamente contribuisce a limitare l'offerta illegale.

2) Per affermare che il gioco d'azzardo è utile da un punto di vista economico si dovrebbe essere in grado di dimostrare che i benefici superano i costi. Tuttavia, calcolare i costi del *gambling* è molto difficile perché sono coinvolte molteplici esternalità negative difficili da monetizzare (rottura dei legami familiari, comportamenti criminali, perdita di lavoro, indebitamento).

Hofmarcher (Hofmarcher et al. 2020) ha proposto un modello per calcolare i costi del *gambling* che considera i costi diretti (per prevenzione, trattamento e cura, consulenze e gestione debiti, costi relativi alla regolamentazione, ai controlli e ai reati e costi giudiziari, divorzi), costi indiretti (ridotta produttività sul lavoro, assenteismo, disoccupazione, morte prematura) e costi intangibili (violenza fisica, *stress* emotivo, danni subiti dalle vittime dei reati). Applicando questo modello al caso svedese, i costi stimati per il 2018 risultano pari al doppio (223%) del gettito fiscale proveniente dalla tassazione del gioco d'azzardo. Vale la pena sottolineare che i costi diretti, quelli più frequentemente presi in considerazione nelle stime, sono risultati essere pari solo al 13% del totale.

Uno studio condotto in Italia (Lucchini and Comi 2022) – che ha preso in considerazione costi sociosanitari, quelli legati a disoccupazione e mancata produttività, suicidi e tentati suicidi, separazioni e divorzi, costi legali e del sistema giudiziario e penale – ha stimato che nel 2014 i costi sono stati pari a 2,3 miliardi di euro, una cifra più bassa delle entrate dello Stato provenienti dal comparto, pari quell'anno a 7,9 miliardi di euro. Tuttavia, gli stessi autori affermano che il costo totale è ampiamente sottostimato per diversi limiti metodologici. *In primis*, i costi sono stati calcolati sulla base delle percentuali delle stime dei soli giocatori a rischio e di un campione limitato di servizi di trattamento. Inoltre, i costi non includono gli effetti sociali, etici e culturali (molto difficili da calcolare), l'impatto dell'azzardo su disabilità e co-morbilità (fenomeno tutt'altro che minoritario), i danni sulle persone vicine al giocatore (secondo alcuni studi sono almeno sette su dieci le persone colpite dai danni di un giocatore problematico) e le risorse che avrebbero potuto essere utilizzate in altre attività produttive

e investite in altri consumi. Più in generale vale inoltre la considerazione che il benessere di una popolazione non può essere misurato solo economicamente.

4. Il conflitto tra Stato ed enti locali

In parallelo al processo di liberalizzazione, divenuti manifesti gli effetti negativi del gioco d'azzardo, sono nati in Italia vari movimenti e campagne promossi da cittadini e organizzazioni *no-profit*, per chiedere la rimozione degli apparecchi da gioco (*slot* e *VLT*), quali ad esempio i movimenti *No Slot* e *SlotMob*. Anche la Chiesa cattolica ha assunto una posizione critica sul tema dell'azzardo, così come molte fondazioni anti-usura, che nel 2012 hanno costituito la coalizione nazionale *Insieme contro l'azzardo*.

Sollecitati dai movimenti dal basso, fin dagli inizi del XXI secolo, con un picco nel 2010, diversi comuni hanno adottato dei regolamenti volti a limitare il gioco d'azzardo, in particolare introducendo limiti temporali e spaziali al funzionamento degli apparecchi da gioco elettronici, riconosciuti in letteratura quale forma di gioco maggiormente correlata al gioco problematico. 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 Europea Bolkenstein del 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.

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 e a richiedere una legge quadro nazionale (che ancora non esiste). 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 (d.l. 50/2017) 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. A questo punto, le Regioni che avevano già adottato leggi più severe, tra le quali la Regione Piemonte, hanno subito pressioni per adeguarsi a questo accordo. Vediamo come è andata a finire.

A livello nazionale la riduzione del numero delle AWP (*slot machine*), pur avendo raggiunto l'obiettivo concordato (-35%), il consumo totale di gioco su apparecchi da intrattenimento (AWP e VLT) è diminuito solo del 6%. Nello stesso periodo i proventi dello Stato sono addirittura aumentati, del 7% per le AWP e del 44% per le *videolottery* o VLT. Questo perché la diminuzione degli apparecchi AWP è stata accompagnata da un aumento degli apparecchi VLT (*videolottery*), più avanzati tecnologicamente e anche più capaci di indurre dipendenza. La manovra è risultata dunque in una occasione per rinnovare il parco macchine e in uno shift verso questo tipo di apparecchi che ha portato a un generale aumento delle entrate erariali, sostenuto anche dalla riduzione dei *payout* applicata a entrambi i tipi di apparecchio (AWP da 70 a 68%, VLT da 84 a 83%).

5. Il caso piemontese

Quello della Regione Piemonte, che non ha ceduto alle pressioni dello Stato per uniformarsi all'accordo nazionale, rappresenta invece un caso interessante di riduzione sostanziale dell'offerta, che conferma la teoria del consumo totale. Grazie alla presenza di una clausola valutativa accompagnata da uno specifico *budget*, è stato infatti possibile valutare gli effetti della legge regionale 9 del 2016, entrata in vigore nel 2018, che, imponendo distanze minime per la collocazione degli apparecchi elettronici da una lunga serie di luoghi sensibili (con effetto anche retroattivo sulle licenze già concesse) è di fatto riuscita ad eliminare quasi del tutto gli apparecchi da gioco dagli esercizi generalisti e a ridurre fortemente anche l'accessibilità alle sale dedicate.

I principali argomenti usati dal governo centrale contro la Legge Piemontese sono stati: 1) che la rimozione degli apparecchi non avrebbe fatto altro che spostare i consumi di azzardo su altri luoghi o tipi di gioco (c.d. 'effetto sostituzione'); 2) che questa manovra avrebbe causato perdite ingenti in termini di posti di lavoro. Entrambi questi argomenti sono stati sostenuti da studi finanziati dall'industria dalla metodologia debole se non del tutto assente (Eurispes, 2019 e CIGA Mestre¹) e hanno trovato ampio spazio sui principali *mass media*.

Non hanno trovato molto spazio mediatico invece i risultati delle ricerche scientifiche condotte da una pluralità di enti (Ires Piemonte, Centro Nazionale Ricerche, Osservatorio Epidemiologico delle Dipendenze e Eclectica) che hanno adottato prospettive e metodi complementari andando ad analizzare: i dati economici ufficiali forniti dall'Agenzia dei Monopoli, i dati epidemiologici, i *trend* di accesso al trattamento e l'impatto della legge sulle 'carriere dei giocatori'.

I risultati possono essere così riassunti:

- I volumi di gioco fisico tra il 2016 e il 2019 hanno subito un calo del 10% mentre nel resto d'Italia sono aumentati del 5%; le perdite sul gioco fisico sono diminuite in Piemonte del 10% mentre nel resto d'Italia sono aumentate del 9% (IRES Piemonte 2019).
- Sempre nello stesso periodo, i volumi di gioco online sono aumentati in Piemonte del 109%, ma non quanto nel resto d'Italia dove sono aumentati del 116%, smontando così la tesi dell'effetto sostituzione.
- Nel 2018 le percentuali di giocatori e di giocatori problematici in Piemonte sono risultate in calo rispetto all'anno precedente e decisamente più basse di quelle medie nazionali rilevate nel 2017 con la stessa metodologia (rispettivamente 32,6% vs 41,9% e 1,54% vs 3,3%). (Benedetti e Molinaro 2020).
- Tra il 2016 e il 2019 il numero delle persone in trattamento presso un servizio pubblico per le dipendenze piemontese è calato del 20,6%, con una tendenza opposta a quello delle Regioni limitrofe (Diecidue et al. 2020).

¹ Il primo report è teoricamente disponibile al link <https://eurispes.eu/ricerca-rapporto/2019-2/gioco-pubblico-e-dipendenze-in-piemonte-2019/>, il secondo è stato più volte richiesto all'ente dall'aurtrice ma mai ricevuto.

Le interviste qualitative che hanno coinvolto 60 giocatori e indagato come sono cambiate le loro abitudini dopo l'entrata in vigore della legge (Rolando et al. 2021) contribuiscono a chiarire i motivi e i comportamenti che spiegano i dati quantitativi. L'impatto più rilevante della Legge, secondo gli stessi giocatori, è stato quello di spezzare un'abitudine che si era diffusa velocemente quando le 'macchinette' erano comparse nei bar e nelle tabaccherie sotto casa: quella di abbinare all'acquisto del caffè e/o delle sigarette anche una giocata alle *slot machine*. La minore accessibilità al gioco, il semplice fatto di dover percorrere maggiori distanze per poter giocare agli apparecchi, ha portato logicamente una riduzione del tempo e del denaro dedicati all'azzardo. In linea con altre ricerche internazionali, anche i giocatori italiani sono inoltre risultati essere perlopiù favorevoli alla norma.

Un altro dato interessante, emerso nello studio citato come in precedenti, è che in Italia le persone incolpano lo Stato per i danni derivanti dal gioco d'azzardo piuttosto che l'industria. Lo stesso atteggiamento è condiviso dai beneficiari, cioè gli enti pubblici e del privato sociale (che ricevono soldi dall'industria del gioco sotto forma, ad esempio, di fondi dedicati alla responsabilità sociale d'impresa), che adottano una posizione pragmatica sostenendo la necessità di accettare fondi dall'industria se usati per una buona causa (Rolando et al. 2020). È adottando questo atteggiamento, ad esempio, che FederSerd ha accettato il denaro e il patrocinio di SISAL e IGT per finanziare un numero verde nazionale dedicato ai giocatori d'azzardo, sposando così anche la retorica del 'gioco responsabile' (Rolando and Scavarda 2018). Come ha evidenziato Marco Pedroni (2014): lo stato sul tema dell'azzardo ha perso 'capitale simbolico' e questa perdita dovrebbe essere annoverata tra i costi.

I rappresentanti dell'industria giocano un ruolo di primo piano nella costruzione sociale del problema. Alcuni *focus group*, che hanno posto a confronto diretto diversi *stakeholder*, hanno evidenziato come in generale nel dibattito sociale prevale la narrazione che fa comodo a industria e al sistema (cioè la definizione dell'azzardo come questione di natura e responsabilità individuale), mentre gli stessi amministratori che hanno promosso regolamenti restrittivi non sono sempre capaci di sostenere le loro scelte con argomenti solidi (Rolando et al. 2020).

L'azione delle *lobby* dell'azzardo risulta dunque efficace, e il caso piemontese ne è la prova. Nonostante infatti gli studi sull'impatto della legge del 2016 abbiano fornito sufficienti evidenze a supporto della sua efficacia nel ridurre il gioco problematico e i danni correlati, il cambio della Giunta regionale è risultato nell'introduzione di una nuova legge (L.R. 19/21) che nel 2021 ha cancellato l'effetto retroattivo delle misure restrittive relative agli apparecchi da giochi, aprendo così la possibilità per gli esercizi generalisti che avevano ottenuto la licenza prima del 2016 di reinstallarli. Gli esiti di questa norma sono ancora da valutare.

6. Conclusioni

Nonostante il crescente riconoscimento del gioco d'azzardo come problema di salute pubblica nell'ambito scientifico e di *policy* europee, e della necessità di

basare le scelte politiche sulle evidenze scientifiche, questo riconoscimento, a livello nazionale come europeo, non si è ancora tradotto in un cambio di rotta normativo (Ukhova et al. 2023).

La letteratura scientifica sulle politiche e sulle misure efficaci per limitare i danni dell'azzardo è ormai sufficientemente solida e chiara: la difficoltà è politica e riguarda la necessità di rinunciare agli interessi economici, in quanto è difficile ridurre i danni senza ridurre i ricavi.

Riferimenti bibliografici

- Aimo, Niccolò, Bassoli Matteo, and Virve Marionneau. 2023. "A scoping review of gambling policy research in Europe." *International Journal of Social Welfare*. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12632>
- Benedetti, Elisa, e Sabrina Molinaro, a cura di. 2020. *GAPS, L'azzardo nella Regione Piemonte. Research report of the National Research Council*, Consiglio Nazionale delle Ricerche. <https://www.epid.ifc.cnr.it/wp-content/uploads/2020/10/GAPS-Piemonte_Report_ISBN-low.pdf>.
- Brodeur, Magaly, et al. 2021. "Gambling and the COVID-19 pandemic: A scoping review." *Progress in Neuro-Psychopharmacology and Biological Psychiatry* 111. <https://doi.org/10.1016/j.pnpbp.2021.110389>
- Diecidue, Roberto, et al. 2020. *Fatti e cifre sulle dipendenze da sostanze e comportamenti in Piemonte. Bollettino 2019*. Osservatorio Epidemiologico delle dipendenze. Regione Piemonte. <<https://www.oed.piemonte.it/pubblicazioni/Bollettini/Bollettino2019.pdf>>.
- Gandullia, Luca, and Lucia Leporatti. 2019. "Distributional effects of gambling taxes: Empirical evidence from Italy." *Journal of Economic Inequality* 17, 4: 565-90. <https://doi.org/10.1007/s10888-019-09423-9>
- Hofmarcher, Thomas, et al. 2020. "The societal costs of problem gambling in Sweden." *BMC public health* 20, 1: 1-14. <https://doi.org/10.1186/s12889-020-10008-9>
- IRES Piemonte. 2019. *10 numeri sul gioco d'azzardo in Piemonte - Note brevi sul Piemonte n. 1/2019*. <https://www.ires.piemonte.it/images/pubblicazioni/note-brevi/2019-01_NotaGiocoAzzardo.pdf>.
- Lucchini, Fabio, and Simona Lorena Comi. 2022. "Social Costs of Gambling Harm in Italy." *Critical Gambling Studies* 3, 1: 71-82. <https://doi.org/10.29173/cgs50>
- Marionneau, Virve, et al. 2022. "Addressing gambling harms by reducing the supply of electronic gambling machines: a comparative study of Italy and Finland." *BMC Public Health* 22: 1016. <https://doi.org/10.1186/s12889-022-13398-0>
- Pedroni, Marco. 2014. "The "banker" state and the "responsible" enterprises. Capital conversion strategies in the field of public legal gambling." *Rassegna italiana di sociologia* 55, 1: 71-98.
- Rolando, Sara, and Alice Scavarda. 2018. "Italian gambling regulation: Justifications and counter-arguments." In *Gambling policies in European welfare states. Current challenges and future prospects*, edited by Michael Egerer, Virve Marionneau, and Janne Nikkinen, 37-57. Berlin: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-90620-1_3
- Rolando, Sara, et al. 2021. "Italian gamblers' perspectives on the impact of slot machine restrictions on their behaviors." *International Gambling Studies* 21, 2: 346-59. <https://doi.org/10.1080/14459795.2021.1885724>

- Rolando, Sara, Ferrari Chiara, and Francesca Beccaria. 2023. "To me, it was Just a Vice. Stigma and Other Barriers to Gambling Treatment in Piedmont, Italy." *Journal of Gambling Studies* 39: 1909-25. <https://doi.org/10.1007/s10899-023-10214-1>
- Rosow, Ingeborg. 2019. "The total consumption model applied to gambling: Empirical validity and implications for gambling policy." *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 36, 2: 66-76. <https://doi.org/10.1177/1455072518794016>
- Sachdeva, Vichi, Sharma Sucheta, and Ashish Sarangi. 2022. "Gambling behaviors during COVID-19: a narrative review." *Journal of addictive diseases* 40, 2: 208-16. <https://doi.org/10.1080/10550887.2021.1971942>
- Sulkunen, Pekka, et al. 2018. *Limitare l'azzardo. Gioco, scienza e politiche pubbliche*. Roma: Carocci.
- Sulkunen, Pekka, et al. 2021. "Setting limits: Gambling, science and public policy - Summary of results." *Addiction* 116, 1: 32-40. <https://doi.org/10.1111/add.15241>
- Ukhova, Daria, et al. 2023. "Public health approaches to gambling: a global review of legislative trends." *The Lancet Public Health*. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(23\)00221-9](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(23)00221-9)
- Velasco, Veronica, et al. 2021. "Prevention and harm reduction interventions for adult gambling at the local level: An umbrella review of empirical evidence." *International Journal of Environmental Research and Public Health* 18, 18: 9484. <https://doi.org/10.3390/ijerph18189484>