



Proponente:
Niccolò Aimo
IRES Piemonte
mail: aimo@ires.piemonte.it

XXIV Congresso Nazionale Associazione Italiana di Valutazione
**VALUTARE NELLA COMPLESSITA' E PROMUOVERE IL CAMBIAMENTO.
QUALE SUPPORTO A TERRITORI E STAKEHOLDER NELLA RIFLESSIONE E
NELLA PRASSI VALUTATIVA?**

21-23 Settembre 2022

Titolo: Evaluation game. Il rapporto tra valutazioni e decisioni di *policy* nel caso della legge piemontese per il contrasto al gioco d'azzardo patologico

Panel di riferimento: Approcci innovativi per la valutazione di programmi complessi (panel n. 1)

Introduzione

La crescita del settore economico del gioco d'azzardo è uno dei fenomeni sociali che nel corso degli ultimi decenni ha caratterizzato le società economicamente più avanzate. Benché la pratica dell'azzardo sia di fatto riscontrabile fin dai tempi più antichi (Schwartz 2006), a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, nei paesi più sviluppati, la pratica del gioco d'azzardo si è trasformata in un vero e proprio mercato su scala internazionale. Secondo Sulkunen et. al (2018) la spiegazione di tale fenomeno espansivo risiede in un processo di progressiva liberalizzazione da parte degli Stati nazionali, ognuno dei quali interessato ad acquisire una porzione di un mercato, quello dell'azzardo, in costante crescita.

Tale processo ha rapidamente portato il gioco d'azzardo a divenire un importante settore economico, anche noto con il nome "industria del gioco", dominato da una vasta ed intricata rete di soggetti economici facenti capo a grandi gruppi multinazionali. Alcune stime recenti suggeriscono che i ricavi globali dell'industria del gioco siano quasi raddoppiati nel corso di due decenni, con un passaggio da 262 miliardi di dollari nel 2003, a oltre 450 nel 2019 (H2 Gambling Capital 2020; 2021). È bene sottolineare, tuttavia, che i ricavi così espressi rappresentano la differenza tra il totale del denaro giocato, e quello restituito sotto forma di vincita. In altre parole, il ricavo dell'industria del gioco è una misura delle perdite dei giocatori.

Se, da un lato, la crescita del gioco d'azzardo legale fornisce un contributo rilevante al bilancio degli Stati (nel solo 2019 il gettito erariale per lo Stato italiano è stato pari a 11 miliardi di euro), dall'altro il gioco d'azzardo è responsabile di una serie di costi sociali e sanitari che ricadono sia sui singoli giocatori che sulla collettività.

Sul piano sanitario è universalmente riconosciuta l'esistenza di una forma di dipendenza comportamentale, il "disturbo da gioco d'azzardo" (DGA), anche nota, più comunemente, con il termine "ludopatia".

Sul piano sociale, le conseguenze del gioco d'azzardo sono numerose e possono interessare vari ambiti della vita collettiva come la sicurezza (Podgornik e Kovačič 2013), la legalità e il crimine organizzato (Commissione Antimafia 2016), la povertà e il disagio sociale (Lang e Omori 2009; Beckert e Lutter 2009, Sulkunen et al. 2018).

Questo articolo presenta brevemente il caso italiano, ripercorrendo le principali liberalizzazioni attuate a livello nazionale, per poi soffermarsi sulle regolamentazioni regionali che, a partire dal secondo decennio degli anni 2000, si sono gradualmente affermate come il livello di governo più attivo nel campo della prevenzione dei rischi sociali e sanitari del gioco d'azzardo. Nel secondo paragrafo sarà presentato il caso della Regione Piemonte nella quale, dopo un acceso dibattito politico e numerosi rapporti di valutazione, la legge regionale esistente è stata riformata, dando nuovo spazio all'espansione del gioco d'azzardo. A partire dall'analisi della discussione del provvedimento in Consiglio Regionale, il terzo paragrafo fornisce uno studio di caso volto a determinare se e in quale modo le evidenze emerse dai rapporti valutativi abbiano avuto una funzione nel processo decisionale.

1. Regolare il gioco d'azzardo. Il caso italiano.

Nel caso italiano, il delicato compito di bilanciare i vantaggi per il bilancio pubblico con gli svantaggi a livello sociale e sanitario ricade sulle autorità pubbliche ai vari livelli di governo. Da un lato la raccolta e la gestione dei fondi pubblici derivanti dal gioco d'azzardo sono prerogative del governo nazionale, dall'altro la gestione dei problemi di natura sociale, sanitaria e di ordine pubblico chiama in causa anche i livelli inferiori, quello regionale e quello locale.

A livello nazionale, il caso italiano è caratterizzato da un lungo periodo di liberalizzazioni del gioco d'azzardo avviate a partire dagli anni novanta in risposta alla crisi di bilancio del 1992, tramite l'introduzione di nuovi giochi, come il Totogol nel 1993 e il celebre "Gratta e Vinci" nel 1994 (Di Chio 2017, Rolando e Scavarda 2018). Come evidenziato da Di Chio (2017), la retorica dell'emergenza ha caratterizzato tutto il processo di liberalizzazione del gioco d'azzardo in Italia. Il caso più emblematico è probabilmente quello del "Decreto Abruzzo" del 2009, che ha introdotto le Videolottery, il poker online e il Superenalotto online con il fine di raccogliere fondi da destinare alla gestione dell'emergenza sismica. Questo processo di liberalizzazione sembra aver subito un lieve rallentamento, dapprima con il "Decreto Balduzzi" del 2012 (che inserisce il disturbo da gioco d'azzardo nei livelli essenziali di assistenza sanitaria), e poi con la legge 96 del 2018 (il cosiddetto "Decreto Dignità") che ha introdotto, tra le varie misure, il divieto di pubblicità per i giochi d'azzardo e l'obbligo di lettura della tessera sanitaria per l'utilizzo delle *slot-machine* (sebbene quest'ultima misura risulti di fatto inattuata). È tuttavia ai livelli di governo più bassi che è possibile notare un maggior interventismo da parte delle autorità pubbliche con l'obiettivo di contenere il fenomeno dell'azzardo. Tale processo si è avviato a cavallo del primo decennio del ventunesimo secolo, in contemporanea con il culmine del periodo di liberalizzazione a livello nazionale. In un primo periodo, singoli comuni particolarmente interessati al tema hanno intrapreso un'opera di limitazione del gioco d'azzardo sui propri territori. Durante tale fase si è assistito ad uno scontro acceso tra le amministrazioni locali e le imprese del settore dell'azzardo, che ha generato numerosi ricorsi presso i Tribunali Amministrativi e, infine, presso la Corte Costituzionale, la quale ha confermato la legittimità dei provvedimenti locali (Pinto 2017). In seguito a tali vicende, un numero consistente di comuni ha adottato provvedimenti di contrasto all'abuso di gioco d'azzardo, come dimostra il lavoro di mappatura condotto da Bassoli et al. (2021).

Il "Decreto Balduzzi" del 2012, inoltre, ha permesso l'inquadramento del gioco d'azzardo come problema sanitario, avviando una fase di interventi da parte delle Regioni e delle Province Autonome. A livello regionale, le politiche di contrasto all'abuso di gioco d'azzardo si compongono

in larga misura di interventi simili tra loro, verosimilmente frutto di un processo di isomorfismo istituzionale (Di Maggio e Powell 1983). Tra questi rientrano tipicamente le campagne informative, l'applicazione di incentivi fiscali per gli esercizi che scelgono di rimuovere gli apparecchi da gioco, il divieto di pubblicità e di oscuramento delle finestre nelle sale giochi, e molti altri.

Tra i vari strumenti a disposizione delle Regioni, due sono particolarmente rilevanti: i limiti spaziali alla collocazione degli apparecchi per il gioco (le "slot-machine") e i limiti temporali all'apertura degli esercizi commerciali che offrono tali giochi. Nel primo caso si parla in gergo di "distanziometro", ovvero l'applicazione di una distanza minima per la collocazione degli apparecchi da gioco rispetto ad alcuni "luoghi sensibili", frequentati da persone a rischio di cadere nella patologia del gioco d'azzardo (es. chiese, scuole, bancomat, ospedali, ecc.). Nel secondo caso, invece, le Regioni possono stabilire un intervallo di ore nelle quali sia obbligatorio sospendere le attività di gioco negli esercizi pubblici, o affidare tale compito ai Comuni. Per via della loro azione diretta sull'offerta di gioco, tali interventi costituiscono i principali strumenti di policy a disposizione delle amministrazioni regionali per ridurre o contenere l'espansione del fenomeno dell'azzardo sui territori. La tabella 1 presenta un elenco delle leggi regionali per il contrasto al disturbo da gioco d'azzardo, con riferimento alle limitazioni spaziali e temporali dell'offerta.

Come si può osservare, la tabella 1 introduce un ulteriore elemento alla discussione, quello delle concessioni già esistenti. Mentre in alcune Regioni si è scelto di intraprendere interventi più lievi, permettendo agli esercizi commerciali già dotati di una concessione di rimanere in attività e limitando, di fatto, solamente le nuove aperture. All'opposto, altre Regioni hanno adottato una strategia più restrittiva, imponendo una data entro la quale avrebbero dovuto adattarsi alle restrizioni anche gli esercizi commerciali pre-esistenti, rimuovendo gli apparecchi da gioco dai locali, o rilocalizzando l'attività nelle aree consentite.

Il paragrafo seguente presenta nel dettaglio una delle Regioni maggiormente restrittive, il Piemonte, con particolare attenzione alle diverse valutazioni dell'efficacia della *policy* piemontese, e al dibattito che si è instaurato a partire da tali studi.

Tabella 1 – Leggi regionali per il contrasto al disturbo da gioco d'azzardo. Limitazioni spaziali e temporali

Regione o provincia autonoma	Principali riferimenti normativi	Limitazioni spaziali (distanza dai luoghi sensibili)	Limitazioni temporali (ore di riduzione richieste)	Le limitazioni spaziali si applicano a concessioni già-esistenti	Data di entrata in vigore per le concessioni già-esistenti
Abruzzo	L.R. 7 dicembre 2020, n. 37	300m (esclusi tabaccai)	/	no	/
Basilicata	L.R. 27 ottobre 2014, n. 30 L.R. 17 febbraio 2020, n. 7	250m (piccoli comuni) 350m (grandi comuni)	/	no	/
Calabria	L.R. 26 aprile 2018, n. 9 L.R. 6 maggio 2022, n. 15	300m (piccoli comuni) 500m (grandi comuni) (esclusi tabaccai)	8 ore	si	31/12/2022
Campania	L.R. 2 marzo 2020, n. 2	250m	8 ore (sale giochi) 10 ore (altri esercizi)	no	/
Emilia Romagna	L.R. 4 luglio 2013, n. 5 D.G.R. 21 gennaio 2019, n. 68	500m	/	si	21/06/2019 (sale giochi) 04/07/2023 (altri esercizi)
Friuli Venezia Giulia	L.R. 14 febbraio 2014, n. 1 L.R. 6 agosto 2021, n. 13	500m	8 ore (sale giochi) 13 ore (altri esercizi)	si	20/03/2022
Lazio	L.R. 5 agosto 2013, n. 5 L.R. 11 agosto 2021, n. 14	500m	/	si	01/09/2022

Tabella 1 – Leggi regionali per il contrasto al disturbo da gioco d’azzardo. Limitazioni spaziali e temporali (continua)

Liguria	L.R. 30 aprile 2012, n.17 L.R. 26 aprile 2018, n. 2	300m	/	no	/
Lombardia	L.R. 21 ottobre 2013, n. 8	500m	/	no	/
Marche	L.R. 7 febbraio 2017, n. 3 L.R. 2 dicembre 2021, n. 34	250m (piccoli comuni) 500m (grandi comuni)	/	sì	31/07/2023
Molise	L.R. 17 dicembre 2016, n.20 L.R. 24 gennaio 2018, n. 1	500m	/	no	/
Piemonte	L.R. 2 maggio 2016, n. 9 L.R. 15 luglio 2021, n. 19	300m (piccoli comuni) 400m (grandi comuni)	8 ore (sale giochi) 12 ore (altri esercizi)	sì (abrogato nel 2021)	01/05/2019 (sale giochi) 01/11/2017 (altri esercizi)
Puglia	L.R. 13 dicembre 2013, n. 43 L.R. 17 giugno 2019, n. 21	250m	/	no	/
Sardegna	L.R. 11 gennaio 2019, n. 2	500m	/	sì	11/01/2024
Toscana	L.R. 18 ottobre 2013, n. 57 L.R. 23 gennaio 2018, n. 4	500m	/	no	/
Umbria	L.R. 21 novembre 2014, n. 21 L.R. 15 giugno 2017, n. 7	500m	/	no	/
Valle d’Aosta	L.R. 15 giugno 2015, n. 14 L.R. 27 marzo 2019, n. 2	500m	8 ore	no	/
Veneto	L.R. 27 aprile 2015, n. 6 L.R. 10 settembre 2019, n. 38	400m	/	no	/
Provincia di Trento	L.P. 22 luglio 2015, n. 13 L.P. 3 agosto 2018, n. 15.	300m	/	sì	22/07/2022
Provincia di Bolzano	L.P. 22 novembre 2010, n. 13 L.P. 24 maggio 2016, n. 10	300m	/	sì	24/05/2018

2. La legge regionale piemontese 9/2016: le valutazioni e la riforma

Le misure con cui la Regione Piemonte interviene nel campo del contrasto al gioco d’azzardo patologico sono contenute nella legge regionale 9/2016, proposta dalla giunta di centrosinistra e approvata all’unanimità dal Consiglio Regionale nel maggio dello stesso anno.

Come la maggior parte delle altre leggi regionali italiane, anche la legge piemontese ha una struttura di base simile a quella descritta nel precedente paragrafo. Prevede, infatti, sia una serie di misure di informazione, sensibilizzazione e formazione, sia l’imposizione delle limitazioni spaziali e temporali all’esercizio degli apparecchi da gioco. Infine, uno dei contenuti della legge regionale che hanno avuto un ruolo fondamentale nell’evolversi delle vicende successive è la presenza di una clausola valutativa che impone alla Giunta regionale di presentare al Consiglio una serie di aggiornamenti periodici sull’attuazione e sugli effetti della legge regionale.

Sebbene la struttura della legge non differisca in maniera rilevante da ciò che avviene nelle altre Regioni italiane, il caso piemontese assume una rilevanza particolare. Infatti, per tutto il periodo compreso tra novembre 2017 e giugno 2019, la Regione Piemonte e la Provincia di Bolzano sono gli unici due territori italiani nei quali sono attive delle forme di limitazione dell'offerta di giochi d'azzardo (tabella 1). Visto il ridotto volume di gioco che interessa il territorio bolzanese in confronto al Piemonte (686 milioni contro 4 miliardi e 861 milioni nel 2017), si può considerare il Piemonte come un *unicum*, un esperimento naturale che ha rappresentato il banco di prova per le politiche di regolamentazione del gioco d'azzardo a livello regionale. Questo fattore ha generato una forte attenzione sul Piemonte, anche da parte di stakeholder di livello sovra-regionale, che si è tradotta in una molteplicità di studi con il comune obiettivo di valutare l'efficacia della *policy* piemontese, seppur da punti di vista differenti.

Di questi studi, si citano qui i tre principali, i quali hanno avuto maggior risonanza nel dibattito politico e mediatico che ha interessato la legge regionale piemontese.

Il primo studio è quello commissionato dalla giunta regionale in risposta alla clausola valutativa. Lo studio¹ è stato redatto da un gruppo di lavoro formato da IRES Piemonte, Istituto di Fisiologia Clinica del Consiglio Nazionale delle Ricerche, Eclectica S.n.c., i Dipartimenti di Patologia delle Dipendenze delle ASL piemontesi, con il supporto di alcune Direzioni regionali. Lo studio unisce elementi di analisi qualitativa e quantitativa e traccia un giudizio positivo sull'efficacia degli strumenti di *policy* per la riduzione dell'offerta, sulla base di una serie di elementi. In primo luogo, attraverso un'analisi controfattuale dei volumi di gioco e di spesa, si evidenzia una forte contrazione delle perdite dei giocatori piemontesi (458 milioni di euro tra il 2016 e il 2019). La stessa analisi mostra come tale rallentamento della spesa sul territorio non si traduca in un aumento della spesa per il gioco on-line, che mantiene un andamento inalterato. Un ulteriore approfondimento condotto sulle ordinanze comunali di restrizione degli orari di apertura evidenzia come i comuni con ordinanze più restrittive siano quelli nei quali si registrano riduzioni maggiori nella quantità di denaro speso dai giocatori. Le evidenze dell'analisi controfattuale sono inoltre supportate dall'analisi qualitativa condotta con interviste rivolte sia ai giocatori che ai gestori, volte a ricostruire le carriere di gioco dei giocatori d'azzardo piemontesi. Infine, il rapporto conclude presentando alcuni dati sui movimenti occupazionali nei settori delle tabaccherie e delle sale da gioco, senza evidenziare scostamenti rilevanti nel saldo occupazionale tra il 2016 e il 2019 (-52 posti nelle sale da gioco e +155 nelle tabaccherie). Due dei soggetti che hanno preso parte alla redazione dello studio di valutazione, hanno inoltre pubblicato in forma estesa le evidenze emerse dalle proprie ricerche: l'analisi qualitativa (Rolando, Scavarda e Beccaria 2019) e lo studio epidemiologico contenente l'analisi delle ordinanze comunali (Benedetti e Molinaro 2020).

Il secondo studio², svolto dall'istituto di ricerca Eurispes, avanza invece un giudizio negativo sulla legge piemontese. Secondo la tesi sostenuta dallo studio, il processo di riforma avvenuto nelle Regioni italiane ha generato una serie di difformità territoriali che hanno influito negativamente sulla crescita economica del settore dell'azzardo. Lo studio, in aperto contrasto con il rapporto commissionato dalla giunta regionale, sostiene l'inefficacia delle misure di limitazione dell'offerta di gioco. Non adottando una metodologia controfattuale, l'aumento nel valore assoluto dei volumi di gioco nel biennio 2016-2018 è interpretato nell'analisi come prova dell'inefficacia delle limitazioni. Secondo lo studio, le limitazioni rischierebbero di generare un'espulsione delle attività commerciali per il gioco d'azzardo dai centri urbani, vista l'elevata densità dei luoghi sensibili nelle zone abitate. In conseguenza di tale fenomeno, l'analisi stima una perdita di oltre 5.200 posti di lavoro entro il 2019 come diretta conseguenza della legge. In conclusione, lo studio sostiene che il vuoto lasciato dall'espulsione delle attività di gioco abbia creato un'opportunità di infiltrazione per il gioco illegale, come dimostrerebbe l'aumento delle violazioni registrate dalla Guardia di Finanza, passate dal sequestro di 51 apparecchi nel 2016 a 2.443 nel 2017. È tuttavia ragionevole adoperare una certa

¹ Consultabile al link: <https://www.avvisopubblico.it/home/wp-content/uploads/2021/01/Report-Giunta-Regionale-Gioco-Azzardo-gennaio-2021.pdf>

² Consultabile al link: https://admin.abc.sm/img/gallery/upload/3390/EURISPES_Gioco_pubblico_e_dipendenze_in_Piemonte.pdf

cautela nella lettura delle stime sui posti di lavoro e i dati sulle violazioni forniti nello studio. Riguardo l'occupazione, infatti, la metodologia di calcolo e le fonti dei dati sono esplicitate solo parzialmente all'interno dello studio. Riguardo le violazioni, non è desumibile se il numero di apparecchi da gioco sequestrati nel 2017 comprenda anche quelli requisiti in ragione dell'applicazione della norma regionale stessa.

Il terzo studio, infine, è stato redatto dalla CGIA di Mestre, associazione di categoria delle piccole e medie imprese, e si concentra sulle ricadute occupazionali della legge regionale piemontese. Sebbene questo studio abbia ottenuto una buona risonanza nel dibattito politico e mediatico, ad oggi non è possibile rintracciarne il testo integrale. Tuttavia, durante la seduta 118 del 16/06/2021 della IV commissione del Consiglio Regionale piemontese, i rappresentanti della CGIA di Mestre hanno presentato i risultati dello studio, che ha stimato una perdita di 1.700 posti di lavoro in conseguenza dell'applicazione della legge regionale piemontese, più ulteriori 600 dovuti all'aumento del prelievo fiscale stabilito a livello nazionale. In assenza del documento integrale, tuttavia, è impossibile stabilire quali criteri siano stati utilizzati per il calcolo delle stime.

Le elezioni regionali dell'estate 2019 hanno determinato un cambio di colore politico nella giunta regionale piemontese. Tale avvicendamento politico ha dato il via ad un processo di riforma della legge di contrasto al gioco d'azzardo patologico che ha portato, nel luglio del 2021, all'abrogazione della legge e alla sua sostituzione con un nuovo provvedimento che depotenzia in modo rilevante le misure di limitazione dell'offerta di gioco. In particolare, la nuova misura consente agli esercenti e alle sale da gioco la possibilità di ripristinare gli apparecchi da gioco rimossi in ragione della legge precedente, ripristinando, di fatto, un'offerta di gioco simile a quella del 2016.

Alla luce di queste vicende il caso piemontese assume particolare rilevanza riguardo al tema del rapporto tra valutazione e decisione di *policy*. Sebbene ad oggi esista una ampia letteratura sul tema dell'*evidence-based policy making*, non esiste un consenso unanime sul modo in cui le evidenze raccolte dalla comunità degli esperti entrino nel dibattito tra *policymaker*, quali effetti le evidenze empiriche possano avere sulle decisioni finali e in quali condizioni tali effetti si verifichino (Rist e Stame 2006, Rieper et al. 2011, Cairney 2016, Parkhurst 2017). Il paragrafo successivo illustra i risultati di uno studio preliminare del caso piemontese, che mira a fare luce sugli effetti che le evidenze emerse nelle diverse valutazioni hanno avuto sul processo di riforma in Piemonte.

3. Il rapporto tra evidenze e decisioni di policy nel caso piemontese

3.1. Metodologia

L'obiettivo dell'analisi oggetto di questo paragrafo è indagare se (e in che modo) le evidenze emerse nelle valutazioni presentate nel paragrafo precedente abbiano avuto un ruolo sul processo di *decision-making* che ha portato alla riforma della legge piemontese per il contrasto al gioco d'azzardo patologico. Per ricostruire il dibattito politico si è scelto di analizzare la discussione in aula della riforma della legge regionale, tenutasi durante le sedute del Consiglio Regionale del Piemonte. In particolare, questo articolo presenta un'analisi preliminare che ha ad oggetto la seduta n.140 del 29 giugno 2021, interamente dedicata alla fase di discussione generale della proposta di legge.

A partire dalla trascrizione integrale della seduta, pubblicata tra gli atti del Consiglio Regionale del Piemonte, ogni intervento è stato suddiviso in unità discorsive. Per unità discorsiva si intende una frase o una successione di frasi aventi significato e oggetto univoci e chiaramente definibili. Ogni unità discorsiva è stata successivamente classificata in base alla coalizione dello speaker e al tipo di intervento (tabella 2). Le unità discorsive classificate nel tipo "argomento" sono a loro volta state classificate per posizionamento e *policy/politics*. Al fine di indentificare i legami tra la discussione del provvedimento e i contenuti degli studi di valutazione, gli argomenti di *policy* sono stati ulteriormente classificati per piano argomentativo e ambito tematico. La tabella 2 fornisce l'elenco delle variabili, dei casi e la loro definizione.

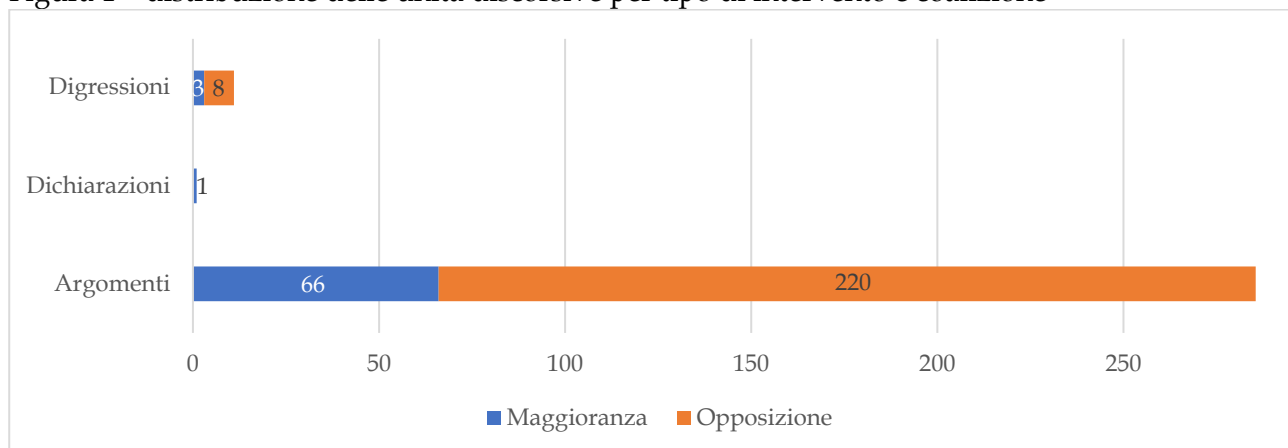
Tabella 2 – Definizione dei casi delle variabili per la codifica delle unità discorsive

Variabile	Casi	Definizione
Coalizione	Maggioranza	Lo speaker fa parte della coalizione di maggioranza
	Opposizione	Lo speaker fa parte della coalizione di opposizione
Tipo di intervento	Argomento	Sostiene una posizione o esprime un giudizio sulla la riforma o una sua componente
	Dichiarazione	Presenta una o più affermazioni, senza contenuto argomentativo o giudizi di valore nel merito della riforma
	Digressione	Esula interamente dalla materia di discussione
Posizionamento (solo argomenti)	Pro	A favore della riforma
	Contro	Contrario alla riforma
Policy/politics (solo argomenti)	Policy	Discussione nel merito dei problemi, dei contenuti e degli effetti della riforma
	Politics	Discussione incentrata sul conflitto tra partiti e sulle dinamiche della lotta politica
Piano argomentativo (solo argomenti policy)	Pragmatico	Si basa sulla razionalità pratica
	Valoriale	Si basa su fondamenti di natura etica o morale
Ambito tematico (solo argomenti policy)	Autonomie locali	Ruolo dei Comuni nell'attuazione della legge regionale
	Dati e valutatori	Critiche o argomenti a sostegno dell'autorevolezza dei dati o delle loro fonti
	Legalità	Relazioni tra riforma, gioco legale, gioco illegale e pratiche criminali connesse al gioco
	Moralità	Opinioni e pareri sulla bontà e sulla giustizia della policy
	Occupazione e imprese	Tutela della libertà di impresa e dei posti di lavoro
	Gioco online	Andamento del gioco online ed il suo legame con le regolamentazioni
	Costi socio-sanitari	Effetti delle misure di legge sulle dinamiche sociali e sui giocatori patologici
	Tutela dei minori	Rischi per i minori e prevenzione del loro accesso al gioco.

3.2. Risultati

I 22 interventi esposti dai consiglieri durante la seduta sono stati suddivisi in un totale di 298 unità discorsive. Si osserva un forte sbilanciamento in favore degli interventi da parte dei consiglieri di opposizione, i quali ammontano a 228 (76,5%), mentre soltanto le restanti 70 unità discorsive (23,5%) sono espresse dai consiglieri di maggioranza. Per quanto riguarda il tipo di intervento, le unità discorsive si dividono in 286 argomenti (96,0%), 11 digressioni (3,7%) e 1 sola dichiarazione (0,3%) (figura 1).

Figura 1 – distribuzione delle unità discorsive per tipo di intervento e coalizione



Per quanto riguarda il posizionamento dei 286 argomenti, la suddivisione tra favorevoli (pro) e contrari (contro) coincide perfettamente con quella tra maggioranza e opposizione. Si conferma anche in questo caso lo sbilanciamento in favore degli interventi dell'opposizione, come già osservato nel numero complessivo di unità discorsive analizzate. Tutti gli argomenti della maggioranza (N=66, 23,1%) esprimono posizioni favorevoli alla riforma. Al contrario, tutti gli argomenti dell'opposizione (N=220, 76,9%) si dimostrano contrari all'approvazione della riforma. Sull'asse *policy/politics* la distribuzione degli argomenti è di circa tre quarti in ambito di *policy* (N=210, 73,4%) e di un quarto in ambito di *politics* (N=76, 26,6%), con una distribuzione mista tra maggioranza e opposizione (figura 2).

La distribuzione degli argomenti di *policy* per piano argomentativo, rivela una larga maggioranza di interventi di natura pragmatica (N=188, 89,5%) rispetto agli interventi sul piano valoriale (N=22, 10,5%) (figura 3). Infine, la distribuzione per ambito (figura 3) mostra come principale tematica quella dei costi sociali e sanitari, con un netto squilibrio in favore dell'opposizione. La tematica successiva in ordine di frequenza è quella dell'occupazione e delle imprese, nella quale il numero di interventi è equilibrato tra le coalizioni. Il terzo tema, quello dei dati e dei valutatori, riproduce nuovamente uno squilibrio a favore dell'opposizione. Il quarto, la legalità, si dimostra invece maggiormente equilibrato. Infine, i temi restanti – gioco online, moralità, autonomie locali e tutela dei minori – occupano una porzione molto ridotta del dibattito.

Figura 2 - Distribuzione degli argomenti tra *policy* e *politics*, per coalizione

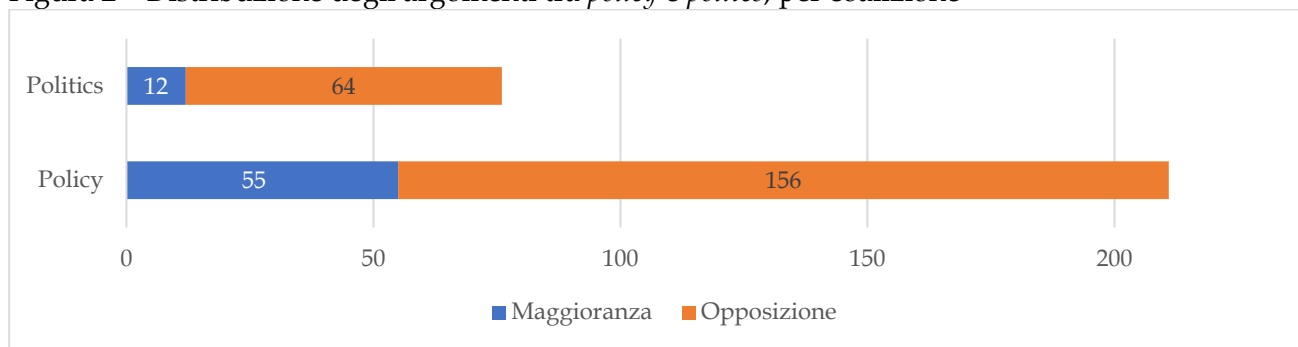
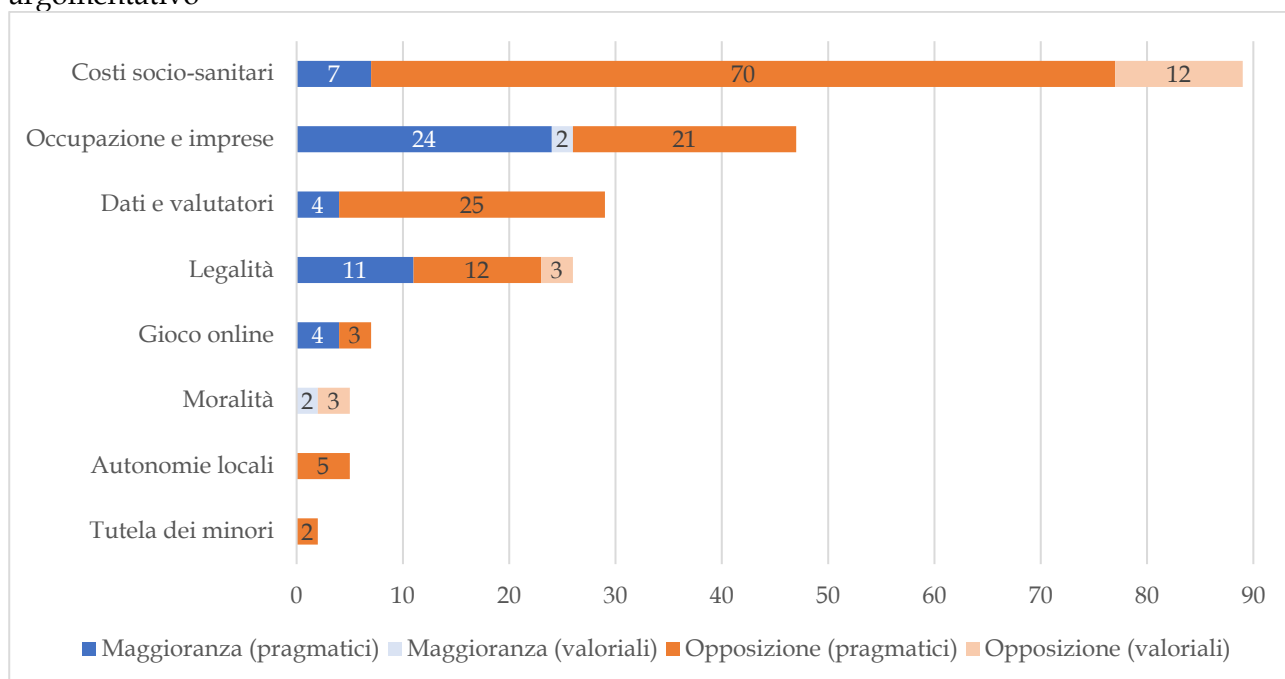


Figura 3 - distribuzione degli argomenti di *policy* per area tematica, coalizione e piano argomentativo



3.3. *Discussione*

Le evidenze presentate nella sezione precedente mettono in luce una serie di evidenze in merito al ruolo che le diverse valutazioni hanno avuto nel processo decisionale. In particolare, gli elementi che consentono di sostenere l'ipotesi che le evidenze raccolte in fase di valutazione abbiano effettivamente influenzato i decisori politici sono tre: la prevalenza di argomenti di *policy* con piano argomentativo pragmatico; la corrispondenza tra gli ambiti tematici principali e i contenuti dei rapporti di valutazione; la presenza di un numero rilevante di argomenti direttamente rivolti al tema dei dati e dei valutatori.

Per quanto riguarda il primo elemento, è opportuno sottolineare la perfetta sovrapposizione degli argomenti tra favorevoli e contrari e tra maggioranza e opposizione. Questo fattore mette in luce una forte polarizzazione politica del dibattito, che tuttavia non si traduce in un dibattito ideologico, come dimostra la predominanza di argomenti di *policy* rispetto a quelli di *politics*, e la conduzione del dibattito su un piano principalmente pragmatico, anziché valoriale. Tali fattori assumono particolare rilevanza se consideriamo che il dibattito politico in Italia è tradizionalmente spostato verso argomenti di *politics*, come dimostrato da alcuni studi sulla comunicazione mediatica (Pomatto, Maggiolini e Seddone 2013, Bobbio, Pomatto e Seddone 2015).

In merito al secondo elemento, la figura 3 mette in luce come gli argomenti principali utilizzati dai consiglieri regionali per sostenere o criticare la riforma siano quelli su cui si soffermano maggiormente i rapporti di valutazione. Si tratta in particolare degli effetti socio-sanitari, della questione occupazionale e delle relazioni tra gioco legale e illegale. Un aspetto rilevante è la distribuzione quantitativa degli interventi: mentre per quanto riguarda la questione occupazionale e la legalità si nota un numero equilibrato di interventi tra maggioranza e opposizione, sulla questione dei costi socio-sanitari si delinea uno squilibrio fortemente a favore della minoranza. Tra i due rapporti su cui si è basata la strategia argomentativa della maggioranza, soltanto il rapporto Eurispes accenna il tema dei costi socio-sanitari, mentre non vi è menzione di questo tema nelle relazioni della CGIA di Mestre. L'analisi suggerisce, pertanto, che le opposizioni abbiano basato la propria strategia sull'attacco al "fianco scoperto" della maggioranza, facendo leva su un argomento sul quale gli avversari avrebbero avuto minori evidenze a disposizione per sostenere la propria tesi. Infine, il terzo elemento è quello che dimostra con maggior trasparenza l'ingresso della valutazione nell'arena decisionale. 29 unità discorsive hanno infatti riguardato direttamente la questione dei dati e dei valutatori. Sebbene questi argomenti siano stati rivolti principalmente a sostenere o contestare la validità dei dati presentati e l'autorevolezza degli istituti di valutazione, ciò dimostra come le evidenze valutative abbiano assunto un'importanza centrale nelle strategie argomentative dei *policymaker*.

In conclusione, da quanto emerso in questa analisi del caso piemontese, possiamo avanzare alcuni elementi utili anche alla discussione generale sul rapporto tra valutazione e processi decisionali. Durante il processo di riforma osservato, la valutazione ha avuto due funzioni: una funzione dialettica e una funzione dialogica.

Per funzione dialettica si intende quella finalizzata a un confronto argomentato tra parti opposte, nel quale le coalizioni di attori sono in competizione tra loro. In questo senso la valutazione è funzionale a una coalizione nella misura in cui è coerente con i suoi valori di fondo ed è utilizzabile per raggiungere e legittimare obiettivi di *policy* spesso pre-determinati (Weiss 1998). In questo senso il caso piemontese è coerente con gli assunti del modello concettuale delle coalizioni di sostegno (Sabatier 1988), nel quale l'utilizzo primario dell'informazione scientifica e tecnica avviene in qualità di risorsa politica (Weible e Jenkins-Smith 2016).

Per funzione dialogica si intende, invece, quella che facilita il dialogo tra le coalizioni. Nel caso presentato ciò non avviene in maniera diretta, bensì implicitamente, in modo indiretto. Gli studi di valutazione hanno definito l'arena di discussione attorno ad alcune tematiche fondamentali (i costi socio-sanitari, il gioco illegale e i diritti di impresa), restringendo di fatto il campo e concentrando

l'attenzione dei *policymaker* su una discussione nel merito della *policy*. Ciò è simile a quello che Weiss (1998) definisce "uso concettuale" della valutazione, cioè la sua capacità di modificare l'interpretazione della *policy*, degli obiettivi e dei risultati. Nel caso studiato, ciascuna coalizione ha ancorato il proprio giudizio sul programma ad uno o più studi riconosciuti come legittimi e autorevoli. Pur giungendo a giudizi diametralmente opposti sull'efficacia della *policy*, la comunanza di argomenti trattati ha generato un consenso implicito sulla materia del contendere.

Conclusioni

Attraverso una ricostruzione dell'evoluzione del gioco d'azzardo e delle politiche per la sua regolamentazione, l'articolo ha descritto il caso italiano. Dopo una lunga fase espansiva di liberalizzazione, l'andamento sembrerebbe essersi invertito nel corso dell'ultimo decennio. In questa più recente parentesi, tuttavia, il ruolo principale è stato svolto dalle Regioni, le quali hanno dato avvio ad un impianto di norme con l'obiettivo comune di limitare l'espansione del gioco d'azzardo sui territori, al fine prevenire l'aggravamento degli effetti negativi del gioco d'azzardo a livello sociale e sanitario. In questo scenario, il caso piemontese ha rappresentato un esperimento naturale per l'applicazione delle misure di riduzione dell'offerta.

Attraverso una ricostruzione del caso piemontese, l'articolo ha analizzato il modo in cui i diversi studi di valutazione hanno influito sul dibattito politico e sul processo decisionale. Sebbene questo studio abbia riguardato un'analisi preliminare di una sola seduta, le evidenze raccolte hanno permesso di stabilire tre fattori mediante i quali gli studi di valutazione hanno influenzato il processo decisionale: la prevalenza di argomenti di *policy* con piano argomentativo pragmatico; la corrispondenza tra gli ambiti tematici principali e i contenuti dei rapporti di valutazione; la presenza di un numero rilevante di argomenti direttamente rivolti al tema dei dati e dei valutatori.

A partire da queste evidenze, lo studio ha evidenziato due funzioni che la valutazione ha assunto nel processo decisionale: una funzione dialettica, nella quale la valutazione è stata utilizzata come risorsa politica nella competizione tra coalizioni e una funzione dialogica, grazie alla quale entrambe le coalizioni hanno potuto definire un terreno comune su cui incentrare il dibattito.

In conclusione lo studio mostra come due funzioni della valutazione apparentemente contrastanti, dialettica e dialogica, possono coesistere. Da un lato, di fronte a studi di valutazione con esiti opposti, la responsabilità decisionale ricade nelle mani dei politici i quali, spesso, fanno leva sui risultati maggiormente coerenti con i propri valori ed obiettivi. D'altro canto, tuttavia, lo studio dimostra che anche di fronte a valutazioni opposte, è possibile che le evidenze raccolte riducano il livello di incertezza decisionale. Ciò può avvenire quando le evidenze valutative formano un *frame* cognitivo comune, all'interno del quale il dibattito politico può svilupparsi intorno a considerazioni pragmatiche e orientate alle evidenze.

Bibliografia

- Bassoli, M., Baratin, A., Cagnoli, F., Andreato, M., Antonello, P., Bassi, A., [...] & Zerajic De Giorgio, M. E. (2021). 2020 Dataset on local gambling regulations in Italy.
- Beckert, J., & Lutter, M. (2009). The inequality of fair play: lottery gambling and social stratification in Germany. *European sociological review*, 25(4), 475-488.
- Benedetti, E., Molinaro, S. (2020). GAPS. L'azzardo nella Regione Piemonte. Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Fisiologia Clinica.
- Bobbio, L., Pomatto, G., & Seddone, A. (2015). Quando la politica soffoca le politiche. Una ricerca su media e politiche pubbliche. *Stato e mercato*, 35(3), 509-536.
- Cairney, P. (2016). *The politics of evidence-based policy making*. Springer.
- Commissione Antimafia. (2016). Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito, Documento XXIII, n.18, XVII Legislatura.
- Di Chio, S. (2017). Impolitic Gambling. *Chance and Inequality in Contemporary Italy*. *Partecipazione e conflitto*, 10(2), 569-588.
- Di Maggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147-160.
- H2 Gambling Capital. (2020). COVID19 H2 Downgrades 2020 Global Gambling Forecasts by 8%. <https://h2gc.com/news/general/press-release-covid19-h2-downgrades-2020-global-gambling-forecasts-by-8>
- H2 Gambling Capital. (2021). COVID Gross Win Impact Tracker 06 January 2022.
- Lang, K. B., & Omori, M. (2009). Can demographic variables predict lottery and pari-mutuel losses? An empirical investigation. *Journal of Gambling Studies*, 25(2), 171-183.
- Parkhurst, J. (2017). *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence* (p. 182). Taylor & Francis.
- Pinto, F. (2017). Il contributo dell'autonomia comunale alla prevenzione e al contrasto del gioco d'azzardo patologico. *Amministrativamente*, 9-10/2017.
- Podgornik, N., & Kovačić, A. (2013). The influence of gambling on criminal activities in the region of goriška. *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences*, 6(1), 135-154.
- Pomatto, G., Maggiolini, M., & Seddone, A. (2013). Politiche pubbliche e deliberazione sui quotidiani italiani. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 8(3), 365-394.
- Rieper, O., Ling, T., & Leeuw, F. L. (Eds.). (2011). *The Evidence Book* (Vol. 15). Transaction Publishers.
- Rist, R. C., & Stame, N. (Eds.). (2006). *From studies to streams: Managing evaluative systems* (Vol. 12). Transaction Publishers.
- Rolando, S., & Scavarda, A. (2018). Italian gambling regulation: Justifications and counter-arguments. In *Gambling policies in European welfare states* (pp. 37-57). Palgrave Macmillan, Cham.
- Rolando, S., Scavarda, A., Beccaria, F., (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. *Eclectica*.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2), 129-168.
- Schwartz, D. G. (2006). *Roll the bones: The history of gambling*. New York: Gotham Books.
- Sulkunen, P., Babor, T. F., Ornberg, J. C., Egerer, M., Hellman, M., Livingstone, C., Marionneau, V., Nikkinen, J., Orford, J., Room, R., Rossow, I. (2018). *Setting limits: Gambling, science and public policy*, Oxford University Press.

- Weible, C. M., & Jenkins-Smith, H. C. (2016). The advocacy coalition framework: An approach for the comparative analysis of contentious policy issues. In *Contemporary approaches to public policy* (pp. 15-34). Palgrave Macmillan, London.
- Weiss, C. H. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation?. *American journal of evaluation*, 19(1), 21-33.