



Losanna, luglio 2019

# **Sviluppo di un modello di monitoraggio dei problemi associati al gioco d'azzardo in Svizzera (riassunto in italiano)**

Luca Notari, Gerhard Gmel & Hervé Kuendig

*Questo progetto di ricerca è stato finanziato dall'Interkantonaales Programm Glücksspielsuchtprävention Nordwest- und Innerschweiz, il Programme Intercantonal de Lutte contre la Dépendance au Jeu, l'Interkantonaales Programm Glücksspielsuchtprävention Ostschweiz, il cantone di Zurigo, e il Fondo gioco patologico Canton Ticino*

## Introduzione

La Svizzera, come molti altri paesi occidentali, non dispone di un sistema di monitoraggio per i problemi associati ai giochi d'azzardo. Come descritto in questo rapporto, al momento in Svizzera si hanno a disposizione pochi dati che permettono di implementare un monitoraggio soddisfacente. Tuttavia, c'è il potenziale per svilupparne uno, a condizione che le principali figure politiche che sono direttamente interessate sviluppino delle misure concrete per favorire un tale progetto.

L'obiettivo di questo rapporto è di fornire gli elementi indispensabili all'avvio di un dialogo avente come obiettivo lo sviluppo di un sistema di monitoraggio dei giochi d'azzardo in Svizzera.

I lavori legati a questo rapporto hanno avuto inizio prima dell'approvazione da parte del Parlamento della nuova legge sui giochi d'azzardo, e sono finiti poco dopo l'accettazione delle decisioni ad esso relative. Per questo motivo, dietro consiglio degli esperti che hanno partecipato a questo lavoro, una parte del rapporto è stata modificata e riadattata al nuovo contesto.

## Metodologia del progetto

Il progetto è composto da tre fasi che si sono svolte tra ottobre 2017 e dicembre 2018. La prima fase del nostro lavoro consiste nella ricerca nella letteratura scientifica disponibile avente come soggetto il monitoraggio dei giochi d'azzardo in Svizzera. Il nostro obiettivo era di identificare le fonti di dati già esistenti nel nostro paese e che fossero pertinenti per il monitoraggio dei problemi legati ai giochi d'azzardo. Sulla base di questa ricerca, è stato costituito un dossier di lavoro, in vista della seconda fase del progetto (il dossier si trova allegato al rapporto (allegato 1; in francese).

Durante la seconda fase, un numero ristretto di esperti del campo, ricercatori e professionisti dell'ambito, sono stati contattati per partecipare a un gruppo di lavoro. Questo gruppo aveva come obiettivo di definire quali fossero i dati necessari per monitorare l'evoluzione dei giochi d'azzardo in Svizzera (per la lista degli esperti si veda il capitolo 4.2.1 del rapporto).

La redazione del rapporto costituisce la terza fase del nostro lavoro. Il rapporto è stato redatto sulla base di informazioni raccolte attraverso ricerche nella letteratura e dell'incontro del gruppo di esperti. Dei contatti ad hoc con alcuni esperti sono stati organizzati al fine di poter approfondire alcuni elementi. Il rapporto è stato validato dall'insieme degli esperti prima di essere finalizzato.

## Lo sviluppo di un modello di monitoraggio per la Svizzera

Sulla base delle definizioni del monitoraggio da noi scelte, tre elementi sono necessari e devono essere determinati: gli input, gli output e i risultati. In aggiunta a questi tre elementi, un quarto elemento, che tuttavia è implicito, è rappresentato dagli obiettivi.

Gli **input** sono generalmente definiti come le risorse (umane, economiche e materiali) di cui si dispone per raggiungere gli obiettivi prefissati. Gli **output** sono le azioni messe in atto grazie agli input al fine di raggiungere questi obiettivi. Infine, i **risultati** sono il prodotto degli output, e più precisamente

rappresentano il grado di raggiungimento degli obiettivi. I risultati devono essere misurati nel corso del tempo e dovrebbero, sul lungo termine, corrispondere agli obiettivi.

Con l'idea di proporre un modello che possa tener conto di tutti gli elementi chiave che permettano di seguire questa evoluzione, abbiamo scelto di costruire il nostro modello di monitoraggio a partire dagli obiettivi dichiarati all'interno della Legge sui giochi in denaro (LGD), legge che è passata dal referendum nel mese di giugno 2018 e che è entrata in vigore il primo gennaio 2019.

All'interno dell'articolo 2 della LGD sono elencati i seguenti obiettivi:

- a. la popolazione sia adeguatamente protetta dai pericoli insiti nei giochi in denaro;
- b. lo svolgimento dei giochi in denaro sia sicuro e trasparente;
- c. l'utile netto dei giochi di grande estensione, ad eccezione dell'utile netto dei giochi di destrezza, e l'utile netto di una determinata parte dei giochi di piccola estensione siano destinati interamente e in modo trasparente a scopi d'utilità pubblica;
- d. una parte del prodotto lordo dei giochi da casinò sia destinato all'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti e all'assicurazione per l'invalidità.

Gli obiettivi della LGD riguardano quindi tre dimensioni: una dimensione **socio-sanitaria** (a), una dimensione **socio-giuridica** (b) e una dimensione **socio-economica** (c e d).

## La definizione degli input, degli output e dei risultati

Nel caso specifico del nostro modello di monitoraggio, gli **input** corrispondono a 8 figure del campo dei giochi d'azzardo che influenzano direttamente la ricerca degli obiettivi di protezione, regolazione e fiscalità, e più precisamente: a) l'ufficio federale della giustizia (UFG) b) la Commissione federale delle case da gioco (CFCG); c) la Commissione delle lotterie e scommesse (Comlot); d) l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP); e) i Servizi di sanità pubblica dei cantoni; f) le Organizzazioni non governative (ONG); g) Operatori pubblici (società di utilità pubblica) o operatori con licenza; h) Operatori illegali.

I diversi **output** identificati possono essere iscritti in una, due, o anche tre dimensioni della legge. Le quattro categorie di output sono: a) il mercato e la sua struttura, b) la prevenzione dei problemi legati ai giochi d'azzardo, c) gli aiuti e le cure per le persone interessate (direttamente o indirettamente), e d) il quadro giuridico dei giochi (protezione e canalizzazione verso un'offerta legale). Queste quattro categorie riflettono l'insieme delle azioni messe in atto dagli attori (input) al fine di raggiungere i rispettivi obiettivi.

Per ognuna delle tre dimensioni evocate all'interno della LGD, abbiamo definito i **risultati** principali che devono poter essere misurati con il monitoraggio proposto. Per quel che riguarda la dimensione socio-sanitaria, gli obiettivi del monitoraggio devono essere sia i giocatori che soffrono di un comprovato disturbo clinico legato ai giochi d'azzardo, sia i giocatori che, attraverso il loro comportamento, provocano dei danni a loro stessi e a terzi senza che si possa parlare di disturbi nel senso clinico del termine. La fusione di queste due concezioni (medica e di salute pubblica) è necessaria per poter distinguere i risultati di due output diversi: l'individuazione, il trattamento e l'accessibilità ai servizi di assistenza o di trattamento per i giocatori che presentano dei disturbi legati ai giochi d'azzardo, e la prevenzione e riduzione dei rischi/danni per i giocatori problematici. I risultati di questa dimensione sono dunque definiti come: l'insieme delle pratiche di gioco e dei danni che queste ultime causano o potrebbero causare ai giocatori e al resto della popolazione (parenti, amici e società). Per quel che riguarda la dimensione socio-giuridica, l'elemento della sicurezza è chiaramente presente e il risultato principale di questa dimensione può essere definito come la

gestione dell'offerta e della canalizzazione dei giocatori verso un'offerta di gioco legale e controllata. Per quel che riguarda la dimensione socio-economica, il risultato principale è definito come il finanziamento di beni di pubblica utilità da parte dei giochi d'azzardo. Queste due dimensioni non saranno discusse nel dettaglio in questo rapporto.

## Gli indicatori

Nota: Gli indicatori necessari per poter misurare i diversi output e risultati della dimensione socio-sanitaria sono stati definiti durante l'incontro del gruppo di lavoro. Per la descrizione completa degli indicatori necessari al monitoraggio voglia il lettore fare riferimento al rapporto completo. In questo riassunto mostreremo in grandi linee gli indicatori che sono stati ritenuti dagli esperti.

### Gli indicatori che misurano gli output

#### *Gli indicatori per monitorare il mercato*

1. Le caratteristiche del mercato:
  - a. Numero e tipi di gioco (con specificità geografiche)
  - b. Pericolosità dei diversi giochi (ad esempio valutazione con Assessment Tool to Measure and Evaluate the Risk Potential of Gambling Products ASTERIG)
2. La pubblicità e la promozione:
  - a. Strategie pubblicitarie
3. Tassazione e reddito:
  - a. Prodotto lordo per ogni gioco
  - b. Dati relativi alla redistribuzione economica
4. Il mercato non regolarizzato o illegale:
  - a. Il gioco transfrontaliero
  - b. Il mercato illegale

Secondo gli esperti, la maggior parte dei dati necessari ad un monitoraggio del mercato sono già esistenti, ma il loro accesso è molto limitato. Per quel che riguarda i giochi online, un mercato regolamentato come quello che sarà istituito in Svizzera potrebbe essere una grande fonte di dati per la valutazione e il monitoraggio. È quindi importante che questi dati siano resi accessibili.

#### *Gli indicatori per monitorare la prevenzione*

1. Lo sforzo di prevenzione (budget stanziato)
2. Dettagli sulle azioni preventive messe in atto
3. Inquadramento del gioco (protezione dei giocatori)

La raccolta dei dati per la prevenzione non dovrebbe rivelarsi troppo complicata. Ciononostante, si necessita di una raccolta dei dati (o trasmissione) sistematica.

#### *Gli indicatori per il monitoraggio degli aiuti e delle cure*

1. La disponibilità dei servizi
2. L'accessibilità ai servizi
3. Un budget destinato a prendere in carico i problemi relativi ai giochi d'azzardo

I dati amministrativi sono dei dati già esistenti e potrebbero (e dovrebbero) essere accessibili per la ricerca e il monitoraggio. Al di là di questi dati, tuttavia, non esiste in Svizzera un'inchiesta che permetta di monitorare in maniera completa il campo delle cure legate ai giochi d'azzardo.

### *Gli indicatori per monitorare il quadro giuridico del gioco*

1. Canalizzazione dei giocatori verso il gioco legale:
  - a. Lotta contro l'offerta di gioco illegale
2. Inquadramento giuridico del gioco (protezione della collettività):
  - a. Lotta contro le frodi sportive / lotta contro il riciclaggio di denaro
  - b. Violazioni delle norme sulla protezione dei giocatori contro il gioco eccessivo

I dati necessari ai primi due indicatori sono in parte già accessibili attraverso i rapporti di attività della CFCG e della Comlot, o dovrebbero esserlo al momento della messa in atto della LGD (si veda IP blocking). Per quel che riguarda le violazioni alle norme per la protezione dei giocatori, i dati sono accessibili solo per i casinò.

### **Gli indicatori che misurano i risultati**

#### *Gli indicatori dei risultati a breve termine*

Per il **mercato**, abbiamo identificato i seguenti indicatori a breve termine:

1. Caratteristiche del mercato: Gli esperti hanno indicato una serie di indicatori necessari al monitoraggio. I più importanti sono la prevalenza, la frequenza, le spese e il tempo trascorso a giocare.
2. Esposizione alla pubblicità: Indicatori sull'introduzione della pubblicità all'interno di gruppi di popolazioni che non dovrebbero essere presi di mira da messaggi pubblicitari.
3. Tassazione e reddito: reddito (fiscale) dei giochi e redistribuzione
4. Partecipazione al gioco transfrontaliero o illegale: dati sulla partecipazione ai giochi d'azzardo all'estero.

Per la **prevenzione**, gli indicatori a breve termine sono:

1. Conoscenze e rappresentazione dei giochi d'azzardo: secondo gli esperti, per ottenere degli indicatori affidabili sulle conoscenze e le rappresentazioni, sarebbero necessarie delle inchieste sulla popolazione (si veda ad esempio Arnaud et al., 2009).
2. Conoscenza delle misure: la conoscenza delle misure del gioco responsabile e delle misure sociali. L'utilizzo dei moderatori di gioco è anche un importante indicatore.
3. Accesso ai giochi a dei gruppi non autorizzati (età legale non raggiunta, giocatori esclusi dai casinò)

Per **gli aiuti e le cure**, gli indicatori a breve termine sono:

1. La conoscenza dell'offerta di aiuti e cure da parte della popolazione
2. Aver richiesto/ricevuto un aiuto o aver ricevuto un trattamento per dei problemi legati ai giochi d'azzardo

Per il **quadro giuridico dei giochi d'azzardo**, gli indicatori a breve termine sono:

1. Partecipazione della popolazione ai giochi d'azzardo illegali (compresa la conoscenza di giochi che sono illegali)

Degli indicatori necessari per misurare i risultati a corto termine, solo pochi sono attualmente disponibili. Per quanto riguarda i risultati nuovi dati necessitano di essere raccolti. Gli indicatori dei risultati a medio/lungo termine

Gli indicatori indispensabili al monitoraggio dei risultati a medio/lungo termine sono: le pratiche di gioco e i danni relativi. Per quel che riguarda le pratiche di gioco, l'obiettivo è di poter misurare i comportamenti dei giocatori e di metterli in relazione con degli eventuali danni da essi provocati.

Secondo gli esperti, gli indicatori di intensità delle pratiche (frequenza, spese e durata) rappresentano dei buoni proxy che permettono di stimare la prevalenza del gioco d'azzardo problematico, ma questo è possibile solo se certe condizioni sono rispettate. Sebbene alcuni dati siano difficili da ottenere per l'offerta terrestre, essi sono più facilmente ottenibili per quel che riguarda il gioco online.

Per quel che riguarda gli strumenti che misurano i disturbi e i danni, l'*Indice canadiens du jeu excessif (ICJE)* è stato indicato come un buono strumento che permette sia di costruire delle tipologie di giocatori (compresi i giocatori che soffrono di disturbi), sia di dettagliare diversi danni.

## Valutazione degli indicatori disponibili al momento in Svizzera e degli indicatori necessari

Gli esperti hanno discusso la questione delle misure disponibili in Svizzera. Secondo loro, l'Indagine sulla salute in Svizzera potrebbe rappresentare una buona base di monitoraggio, ma sarebbero necessarie delle inchieste parallele che raccolgano le informazioni mancanti (con possibilità di triangolazione dei dati).

Riguardo le esclusioni dal gioco d'azzardo nei casinò, gli esperti ritengono all'unanimità che questo indicatore non consenta una misurazione univoca del gioco problematico (i giocatori potendo essere esclusi o auto escludersi). Pertanto, considerano questo indicatore come secondario, o addirittura non necessario, per il monitoraggio.

Sulla base dei risultati delle discussioni tra esperti, tre modelli potrebbero essere sviluppati in breve termine in Svizzera:

- Un modello minimale
- Un modello intermedio (modello minimale con aggiunta di altri indicatori importanti)
- Un modello ottimale (tutti gli indicatori selezionati dal gruppo di esperti)

Per quel che riguarda il **modello minimale**, esso dovrebbe limitarsi ai giocatori problematici (secondo una concezione medica) e al loro trattamento. Questo modello corrisponde alla pratica già esistente in termini di monitoraggio dei problemi associati ai giochi d'azzardo, ma offrirebbe strumenti adeguati all'obiettivo di quest'ultimo. Questo modello si concentrerebbe unicamente sui risultati. Esso richiede le minori risorse finanziarie, ma non consentirà, ad esempio, di definire e adattare le risorse in materia di prevenzione e di interventi precoci in funzione dell'evoluzione della problematica.

Il **modello intermedio** permetterebbe di fornire delle informazioni utili all'individuazione precoce dei problemi e alla prevenzione di questi ultimi. Non si limita quindi al solo monitoraggio dei problemi. L'obiettivo di questo modello è quello di proporre degli strumenti a breve termine per il monitoraggio dei problemi, ma si estende anche all'insieme di elementi che potrebbero permettere una valutazione delle politiche pubbliche e fornire possibili chiavi d'azione.

Per quel che riguarda gli output, gli indicatori necessari sono per la maggior parte disponibili/esistenti, sebbene necessitino d'essere resi accessibili.

1. Indicatori del mercato: i dati sono tutti già esistenti, ma l'accesso dovrà essere garantito.
2. Indicatori di prevenzione: sarà necessario costituire un elenco completo delle campagne e degli interventi messi in atto.
3. Indicatori di aiuti e cure: sarà necessario prendere in considerazione la raccolta di informazioni sul numero di linee telefoniche, di piattaforme web e di gruppi di auto-aiuto. La lista delle istituzioni che supportano in modo ambulatoriale o stazionario i problemi relativi ai giochi d'azzardo può essere ricavata dal sondaggio act-info. Le informazioni relative ai programmi di gioco responsabile e alle misure strutturali messe in atto dovranno anch'esse essere raccolte.
4. Indicatori del quadro giuridico: una parte dei dati necessari sono disponibili all'interno dei rapporti annuali di attività della CFCG e della Comlot. Gli altri dovranno essere resi accessibili.

Per quel che riguarda i risultati a breve termine, in un primo momento sarà possibile basarsi su informazioni già disponibili.

1. Prevenzione: se si disponesse di informazioni riguardanti la validità (valutazione scientifica o uso di una teoria precedentemente valutata), non sarebbe necessario, in un primo tempo, dover avere dei dati su conoscenze e rappresentazioni dei giochi d'azzardo all'interno della popolazione.
2. Aiuti e cure: i dettagli sull'uso delle linee telefoniche e delle piattaforme web, i dati ospedalieri, come anche i sondaggi act-info, sarebbero sufficienti al fine di monitorare gli aiuti e le cure. La copertura dell'offerta garantita da act-info non è totale, ma il modulo SAMBAD (offerta ambulatoriale) e il nuovo modulo – che elenca istituzioni e pazienti secondo il tipo di problema su base annua – potrebbero essere sufficienti in un primo tempo. Un sondaggio su un campione di medici generici e di psichiatri potrebbe essere un supporto interessante a medio-termine.

Per quel che riguarda i risultati a medio/lungo termine, ovvero pratiche del gioco d'azzardo e danni, la maggior parte degli indicatori sono attualmente inesistenti. Partiamo dunque dall'idea che sia necessario un'inchiesta dedicata in modo specifico ai giochi d'azzardo.

Oltre ad un'inchiesta dedicata ai giochi d'azzardo, sarebbe necessario poter accedere ai dati delle sessioni di gioco alle lotterie elettroniche e, in un futuro, ai casinò online. Questi dati, complementari a quelli ottenuti da un'indagine sulla popolazione, permetteranno un migliore monitoraggio dei comportamenti e dei problemi relativi ai giochi d'azzardo.

Il **modello ottimale** include, quanto a lui, l'insieme degli indicatori di cui abbiamo parlato in questo rapporto. Esso punta a monitorare non soltanto i giocatori, ma anche l'insieme della popolazione che potrebbe entrare in contatto in modo negativo con le pratiche di gioco di terzi. Questo modello completo permetterebbe, in aggiunta al monitoraggio e alla valutazione, di stimare i costi sociali totali dei giochi d'azzardo e di identificare le aree di intervento che potrebbero minimizzare l'impatto negativo dei giochi d'azzardo considerando i benefici generati (stima costi-benefici).

## Conclusione

Tra gli obiettivi principali della LGD, entrata in vigore il primo gennaio 2019, la protezione della popolazione dai pericoli legati ai giochi d'azzardo occupa un posto centrale. Tuttavia, la Svizzera non dispone di un sistema di monitoraggio dei problemi relativi ai giochi d'azzardo, e i pochi dati attualmente a disposizione nel nostro paese difficilmente permettono di valutare se questo obiettivo possa essere raggiunto o meno.

La nostra ricerca nella letteratura ha messo in evidenza tre elementi principali: a) la Svizzera dispone in generale di pochi dati sui problemi legati ai giochi d'azzardo; b) sebbene i monitoraggi a livello internazionale siano pochi, la ricerca scientifica nel campo del gioco d'azzardo è più sviluppata negli altri paesi; e c) tutti i paesi vicini dispongono di indagini sulla popolazione relativamente recenti dedicati ai giochi d'azzardo.

La mancanza di dati essenziali al monitoraggio è solo parzialmente superabile senza un investimento statale nella raccolta di dati aggiuntivi. Benché per il monitoraggio di alcuni indicatori (ossia il mercato, la prevenzione, gli aiuti e le cure e il quadro giuridico del gioco) i dati siano già esistenti (sebbene non siano ancora accessibili), quelli attualmente disponibili in Svizzera non sono tuttavia sufficienti per fornire gli indicatori necessari al monitoraggio dei comportamenti di gioco e dei danni ad esso correlati.

Questa mancanza di dati potrebbe idealmente essere coperta dall'indagine sulla salute in Svizzera attraverso la modifica del modulo dedicato ai giochi d'azzardo. Ciononostante, nella pratica, l'integrazione di tutti gli indicatori necessari al monitoraggio è poco realizzabile. L'unica soluzione che sembra possibile sarebbe quindi di mettere a lanciare un'inchiesta dedicata in modo specifico ai giochi d'azzardo, e che permetterebbe di raccogliere le informazioni necessarie all'adattamento delle politiche pubbliche nel corso del tempo. Essa permetterebbe di seguire l'evoluzione dei comportamenti e dei danni, ma anche, ad esempio, di misurare le conoscenze e le attitudini, il consenso da parte della popolazione di misure strutturali e di altre informazioni che sono al momento difficili da stimare.

Come hanno sottolineato gli esperti, oltre alla necessità di creare un'inchiesta per raccogliere i dati, è necessario avere accesso a tutti i dati esistenti che possono permettere un monitoraggio degli indicatori associati ai comportamenti e ai problemi. Il sostegno dello Stato (Cantoni e Confederazione) ad un possibile progetto di monitoraggio sarà dunque indispensabile per garantire una raccolta sistematica dei dati necessari e permetterne l'accessibilità.

In conclusione, per garantire la protezione dei giocatori e della popolazione in generale dalle derive che i giochi d'azzardo possono causare, sono necessari più dati. La possibilità di raccogliere questi dati si basa soprattutto sulla priorità che Cantoni e Confederazione concederanno a questa problematica e le risorse che metteranno a disposizione per raggiungere questo obiettivo. Senza investimenti sufficienti, l'attuazione di politiche pubbliche, di campagne di prevenzione, di servizi di aiuto e di cure, ecc. dovrà essere fatta alla cieca e una valutazione reale del raggiungimento a medio-lungo termine degli obiettivi della LGD non sarà possibile.