

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIUSEPPE PALUMBO

La seduta comincia alle 15,35.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d'azzardo, l'esame del documento conclusivo.

Avverto che, in esito allo svolgimento del programma dell'indagine conoscitiva, l'onorevole Miotto ha predisposto una proposta di documento conclusivo, nella quale si dà conto delle risultanze delle audizioni svolte e si formulano alcune proposte in merito alle problematiche affrontate.

Do la parola all'onorevole Miotto, per una sintetica illustrazione della proposta di documento conclusivo *(vedi allegato)*.

ANNA MARGHERITA MIOTTO. Signor presidente, nelle audizioni svolte in questi mesi, numerose e molto interessanti, abbiamo sentito ripetere spesso affermazioni del seguente tenore: bisogna inserire il contrasto del gioco d'azzardo patologico

nei livelli essenziali di assistenza; è preferibile parlare non di « ludopatia » ma, appunto, di « gioco d'azzardo patologico »; la platea degli interessati è composta prevalentemente di persone appartenenti a un ceto sociale medio-basso o, comunque, con minori possibilità di conservare un'autonomia di comportamento rispetto all'aggressività della pubblicità.

Le uniche posizioni che abbiamo rilevato essere un po' sulla difensiva — ma ciò è una conseguenza del diverso ruolo dei soggetti cui sto per fare riferimento — sono quelle espresse dai concessionari e dai gestori, i quali hanno sostenuto che stanno facendo tutto quanto è nelle loro possibilità per finanziare progetti di prevenzione. Mi sembra che la loro sia una posizione assolutamente comprensibile.

La proposta di documento conclusivo che ho predisposto si compone di cinque capitoli: oggetto e svolgimento dell'indagine conoscitiva; quadro del fenomeno, così come desunto dalle audizioni; profilo dei giocatori, come identificato nelle varie esperienze riferite sia dalle associazioni impegnate nel contrasto del gioco d'azzardo sia dai Sert che in Italia svolgono tale funzione; dipendenza da gioco, come fenomeno sanitario; conclusioni, nelle quali sono esplicitate alcune proposte.

Tra queste ultime, quelle più impegnative, per quanto riguarda gli ambiti di competenza della Commissione, riguardano, naturalmente, i versanti sociale e sanitario.

Tuttavia, mi sono permessa di richiamare anche alcune proposte, formulate nel corso delle audizioni, che rientrerebbero nelle competenze di altre Commissioni. Mi riferisco, in particolare, alla rilevata esigenza di uniformità dell'imposizione fiscale, da conseguire rimuovendo le diffe-

renti tassazioni tra giochi e la possibilità di praticare sconti per incentivare la diffusione dei giochi, nonché agli interventi da operare sulla pubblicità, limitando i messaggi pubblicitari e di *marketing* e vietando la pubblicità ingannevole e quella ammiccante.

Peraltro, gli interventi relativi ai messaggi pubblicitari sono riconducibili a una logica di prevenzione che credo debba essere recuperata alle competenze della XII Commissione.

Ho ritenuto meritevoli di considerazione, nell'ambito delle conclusioni, anche le sollecitazioni concernenti taluni poteri regolatori da affidare ai comuni, segnatamente in materia di determinazione degli orari di funzionamento degli apparecchi da gioco e/o di ubicazione degli stessi, al fine di evitare la contiguità con scuole e luoghi di aggregazione giovanile. Sebbene le predette sollecitazioni attengano agli ambiti di competenza di altre Commissioni, ho ritenuto opportuno farne menzione ugualmente nella proposta di documento conclusivo, anche perché credo che esse possano essere recepite.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda il prosieguo dei nostri lavori, invito i componenti della Commissione a esaminare il testo della proposta di documento conclusivo illustrata dalla collega Miotto.

Alla ripresa dei lavori, dopo l'aggiornamento per il periodo estivo, prenderemo in esame i suggerimenti e le richieste di integrazione o modifica eventualmente formulati, ai fini dell'approvazione di un testo che spero sia da tutti condiviso (le premesse ci sono tutte, anche perché alcuni fenomeni sono abbastanza evidenti).

Do la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

LAURA MOLTENI. In seguito all'entrata in vigore di alcune disposizioni contenute nel decreto-legge n. 1 del 2012, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, alcune attività possono essere svolte, indipendentemente dal consenso di tutti i proprietari, anche all'in-

terno dei caseggiati. Sono rilevanti, da questo punto di vista, anche le innovazioni che saranno apportate alla disciplina del condominio negli edifici, oggetto di alcune proposte di legge approvate dal Senato, ora all'esame della Camera.

A mio avviso, potrebbe essere utile prevedere una forma di tutela in qualche modo rafforzata per il comune che si esprimesse negativamente, anche attraverso gli organi circoscrizionali, sull'apertura di una sala giochi. Penso, in particolare, ai quartieri periferici poveri di strutture sociali, dove la gente rischia di lasciare l'intero stipendio nelle sale giochi.

Nella situazione attuale, infatti, si moltiplicano i contenziosi, e le sale giochi, in molti casi, rimangono comunque aperte, nonostante le decisioni in senso contrario dei comuni. L'unico modo per evitare che tale situazione si perpetui è quello di definire misure volte ad assicurare una maggiore stabilità ai provvedimenti con i quali i comuni negano l'autorizzazione prescritta per l'apertura delle sale giochi.

MARIA ANTONIETTA FARINA COSCIONI. Non vorrei si pervenisse, in base alle risultanze delle numerose audizioni svolte, a una sintesi che colleghi il gioco d'azzardo patologico soltanto alle classi sociali medio-basse, dandosi nel contempo per scontato che il medesimo fenomeno, quando riguarda le classi più ricche, trova altri luoghi sia per esprimersi sia per essere oggetto di cure.

Può sorgere il sospetto che l'inserimento nei livelli essenziali di assistenza torni comodo per contenere una condizione patologica di un ceto sociale medio-basso, per rendere la miseria e la povertà controllate e mute e per farle parlare, diciamo così, esclusivamente come malattia. Vorrei, quindi, che fosse scongiurato questo pericolo. Se il gioco d'azzardo può diventare un fenomeno patologico per un soggetto che appartiene a una fascia sociale medio-bassa, perché lo stesso non dovrebbe valere per un soggetto che ha la possibilità di esprimersi in luoghi diversi e

di farsi curare in forme diverse? A mio avviso, questo aspetto non emerge ancora con sufficiente chiarezza.

Inoltre, non so se nella proposta di documento conclusivo si tenga conto del fatto che, mentre noi stiamo per concludere l'indagine conoscitiva, le Commissioni riunite 2^a e 6^a del Senato hanno avviato l'esame in sede referente di alcune proposte di legge in materia di gioco d'azzardo, trasparenza e controllo del mercato dei giochi, prevenzione e contrasto delle ludopatie, sulle quali si accinge a esprimere il proprio parere, tra l'altro, anche la 12^a Commissione dell'altro ramo del Parlamento. So benissimo che vige, nel nostro sistema, il principio del bicameralismo perfetto; tuttavia, mi dispiacerebbe se, dopo aver svolto un complesso lavoro di indagine, durante il quale abbiamo ritenuto di valorizzare e approfondire alcuni aspetti piuttosto che altri — tralasciando quelli che sono oggetto di analisi presso le predette Commissioni riunite —, vedessimo arrivare dal Senato un provvedimento recante la disciplina della medesima materia.

PRESIDENTE. Non ero al corrente dell'iniziativa del Senato, onorevole Farina Coscioni. In ogni caso, proprio perché vige il bicameralismo perfetto, se il provvedimento cui lei ha fatto riferimento sarà approvato dall'altro ramo del Parlamento, dovrà esaminarlo anche la Camera, cosicché nessuno ci vieterà, in seconda lettura, di integrare o di modificare, ove opportuno, il testo trasmesso dal Senato.

LUCIO BARANI. La collega Miotto ha svolto, in maniera molto scrupolosa, un importante lavoro. La proposta di documento conclusivo che ella ha illustrato, sia pure per sommi capi, raccoglie quanto è emerso dalle audizioni che ci hanno visti impegnati per diverse settimane.

La collega Farina Coscioni ha riferito — avevo letto anch'io la notizia su un quotidiano — che il Senato sta esaminando, in sede referente, un progetto di legge nella medesima materia. Ciò significa, a mio avviso, che i risultati del nostro lavoro

potranno essere utilizzati anche dai colleghi senatori.

In tale ottica — l'intervento della collega Farina Coscioni ha rafforzato una convinzione che avevo già maturato —, mi chiedo quale senso abbia, anche in considerazione del lavoro molto serio e approfondito svolto dalla Commissione, rinviare a settembre l'approvazione del documento conclusivo. Infatti, mentre l'oggetto dell'indagine è stato completamente sviscerato, i concetti e le proposte finali, rigo più, rigo meno, sono quelli illustrati dalla collega Miotto.

Suggerisco, quindi, che le proposte di integrazioni o di modifiche al testo predisposto dalla collega, da considerare come una sorta di « testo base », siano formulate entro brevissimo tempo. Considerato che anche la prossima settimana ci saranno sedute dell'Assemblea, potremmo arrivare all'approvazione finale, se non dopodomani, il giovedì successivo.

Signor presidente, se approviamo la proposta di documento conclusivo prima della pausa estiva, le Commissioni riunite del Senato potranno tenerne conto nel prosieguo dell'esame delle proposte di legge presentate presso l'altro ramo del Parlamento. Se, invece, decidiamo di rinviare a settembre l'approvazione del documento, al Senato andranno avanti per conto loro, con la conseguenza che potremmo essere costretti a stravolgere il nostro testo. A quel punto, il bicameralismo sarà, sì, perfetto, ma anche, in qualche modo, « ostruzionistico ».

PRESIDENTE. Se l'onorevole Miotto è in grado di raccogliere eventuali suggerimenti e di approntare per tempo una nuova versione della proposta di documento conclusivo, potremmo procedere alla votazione di tale documento anche giovedì prossimo, in quanto non sono in programma sedute della Commissione per la settimana successiva.

A tal fine, invito i colleghi a prendere visione della proposta di documento conclusivo e a valutare entro domani mattina se intendano avanzare proposte di modifica. L'onorevole Miotto avrà, in tal

modo, la possibilità di predisporre un nuovo testo. Se siamo tutti d'accordo a procedere in tal senso, non ho problemi di sorta.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvio il seguito dell'esame del documento conclusivo ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.

ERRATA CORRIGE

Nel *Resoconto stenografico* del 19 aprile 2012 n. 7, relativo all'indagine conoscitiva

sugli aspetti sociali e sanitari della dipendenza del gioco d'azzardo, a pagina 7, prima colonna, settima e diciottesima riga il numero « 61 » si intende sostituito dal seguente « 81 ».

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 12 novembre 2012.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Indagine conoscitiva relativa agli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d'azzardo.

PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO

Indice

1. Oggetto e svolgimento dell'indagine conoscitiva
2. Quadro del fenomeno
3. Profilo dei giocatori
4. Dipendenza da gioco
5. Conclusioni

1. OGGETTO E SVOLGIMENTO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

L'ufficio di Presidenza della Commissione Affari Sociali, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione del 15 febbraio scorso ha convenuto all'unanimità sull'opportunità di svolgere una indagine conoscitiva sugli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d'azzardo.

Acquisita l'intesa del Presidente della Camera dei Deputati, ai sensi dell'art. 144, comma 1, del Regolamento, la Commissione nella riunione del 22 febbraio 2012 ha deliberato in senso favorevole allo svolgimento dell'indagine, il cui programma ha previsto una serie di audizioni da concludersi entro il 31/7/2012.

L'indagine è stata promossa al fine di conoscere le ricadute sociali e sanitarie della dipendenza dal gioco d'azzardo. L'aumento esponenziale dei giocatori e soprattutto delle somme giocate fa emergere un quadro che deve preoccupare le Istituzioni per le ricadute sociali e sanitarie che riguardano i giocatori, le loro famiglie, i costi sanitari, i pericoli di inquinamenti mafiosi nell'industria del gioco d'azzardo, come peraltro stanno a testimoniare le decine di iniziative legislative presentate in questa legislatura per regolamentare l'attività del gioco d'azzardo con lo scopo di contenerne la diffusione, ma anche per affrontare le conseguenze sociali e sanitarie connesse alla dipendenza da gioco patologico. Il Parlamento inoltre, a dimostrazione dell'interesse che il tema riveste, con la Commissione di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali ha condotto una indagine sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito la cui relazione conclusiva è stata approvata il 20/7/2011.

Con l'iniziativa assunta dalla XII Commissione affari sociali in particolare si intende individuare il perimetro della patologia, l'incidenza sulla platea dei giocatori e le iniziative da assumere per prevenire la condizione patologica e curare i giocatori.

Nell'ambito dell'attività conoscitiva si sono svolte le numerose audizioni previste nel programma e sono stati utilizzati i seguenti elementi documentali:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento politiche antidroga: Relazione al Parlamento sui dati relativi allo stato delle Tossicodipendenze in Italia: anno 2010, Doc. XXX n.4;
- Ministero della salute - Centro nazionale per la prevenzione ed il controllo delle malattie (CCM), Progetto: Dipendenze Comportamentali/Gioco d'azzardo patologico: progetto sperimentale nazionale di sorveglianza e coordinamento/monitoraggio degli interventi - I stato di avanzamento, Bollettino sulle dipendenze XXXIV - n. 1/2011;
- Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) - Ministero della salute: Bozza di intesa sullo schema di decreto interdirigenziale concernente linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo;
- Eurispes: L'Italia in gioco, Percorsi e numeri dell'industria della fortuna, 2009;
- Nomisma: Rapporto Nomisma 2009 Gioco & Giovani e Il gioco in Italia: un mercato ad alto impatto sociale, Quaderni per l'economia 4/2009;
- Gruppo Abele – A.L.E.A.: Report di sintesi sui dati relativi alla risposta di aiuto e accoglienza rivolta ai giocatori e alle loro famiglie in Italia, 2009;
- CNEL: La filiera del gioco in Italia: prospettive di tutela e promozione della legalità, 2011;
- CODACONS: Il gioco d'azzardo: le ludopatie. Analisi del fenomeno, valutazione degli obiettivi, determinazione degli interventi, 2011;
- Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie: Azzardopoli, il paese del gioco d'azzardo, dove, quando il gioco si fa duro, le mafie iniziano a giocare, 2012;
- Centro Sociale Papa Giovanni XXIII - CONAGGA: Ricerca nazionale sulle abitudini di gioco degli italiani.

Il programma di audizioni ha riguardato i Ministri interessati, le regioni e l'Anci, le Associazioni che operano nel contrasto alle dipendenze, esperti e studiosi del settore, i concessionari ed i soggetti della filiera che gestisce i giochi.

In particolare:

nella seduta dell'1/3/2012 si è svolta l'audizione di:

- Gruppo Abele;
- Associazione Libera;
- Caritas italiana;
- CNCA – Coordinamento nazionale comunità accoglienza;
- CO.NA.GGA - Coordinamento nazionale gruppi per i giocatori d'azzardo;
- Associazione Papa Giovanni XXIII.

Nella seduta del 7/3/2012 si è svolta l'audizione di:

- Codacons;
- And-(Azzardo e Nuove Dipendenze);
- ALEA (Associazione per lo studio dei giochi d'azzardo e dei comportamenti a rischio;
- Associazione Giocatori anonimi.

Nella seduta del 20/3/2012 si svolta l'audizione di:

- Federserd - Federazione Italiana Operatori Servizi Dipendenze;
- S.I.I.P.A.C (Società italiana per l'intervento sulle patologie compulsive);
- AUPI (Associazione unitaria psicologi italiani);
- AIPCP (Associazione italiana per la psicologia clinica e la psicoterapia);
- Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi;
- SerT di Arezzo.

Nella seduta del 27/3/2012 si è svolta l'audizione di:

- dottor Francesco TOLOTTI, Presidente della Fondazione UNIGIOCO;
- Mons. Alberto D'URSO, Segretario nazionale della Consulta nazionale antiusura onlus;
- dottor Riccardo ZERBETTO, Direttore scientifico dell'Associazione ORTHOS;
- dottoressa Stefania PIRAZZO, Presidente del Gruppo LOGOS Onlus
- Prof. Maurizio FIASCO Sociologo.

Nella seduta del 4/4/2012 si è svolta l'audizione di:

- dottor Giovanni SERPELLONI, Capo del dipartimento per le politiche antidroga del Ministero per la cooperazione internazionale e l'integrazione;
- Associazione Nazionale Sapar (Sezioni apparecchi per pubbliche attrazioni ricreative);
- Associazione nazionale costruttori macchine intrattenimento (ACMI).

Nella seduta del 12/4/2012 si è svolta l'audizione di:

- Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS).

Nella seduta del 19/4/2012 si è svolta l'audizione di:

- SISAL;
- LOTTOMATICA;
- SNAI;
- FEDERAZIONE SISTEMA GIOCO ITALIA;
- GAMENET.

Nella seduta del 24/4/2012 si è svolta l'audizione di:

- Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

Nella seduta del 9/5/2012 si è svolta l'audizione di:

- Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Nella seduta del 10/5/2012 si è svolta l'audizione di:

- Ministro della salute, Renato Balduzzi.

Nella seduta del 31/5/2012 si è svolta l'audizione di:

- Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, Andrea Riccardi.

2. QUADRO DEL FENOMENO

2.1 Evoluzione dell'attività di gioco

Risalgono agli anni '30 le norme che regolamentano il gioco in Italia anche se il gioco era diffuso da almeno 500 anni. C'è gioco e gioco, non tutti i giochi sono d'azzardo ove la presenza di una scommessa li distingue dagli altri cosiddetti "giochi sociali".

Le caratteristiche del gioco d'azzardo sono le seguenti:

- il giocatore mette in palio denaro o oggetti di valore
- la posta, una volta scommessa, è irreversibile
- la vincita dipende principalmente o totalmente dal caso.

E' evidente la differenza dal gioco di abilità, perché nel gioco d'azzardo non è influente la preparazione al gioco, l'allenamento per migliorare le performance e questo è un elemento importante da un punto di vista cognitivo e psicologico.

Sul piano regolatorio, talvolta il gioco d'azzardo è stato trattato come vizio da contenere ed è stato oggetto di misure proibizioniste, tal'altra viene considerato legale e liberalizzato, al fine di ricavarne utilità per l'Erario.

In Italia, da una posizione proibizionista - secondo cui in base alla normativa allora vigente di cui al RD 18 giugno 1931, n. 773, ripreso dal codice penale e dal codice civile, era vietato il gioco d'azzardo in quanto basato essenzialmente sull'alea e sul lucro e null'affatto sull'abilità - lo Stato passa negli anni '90 ad una posizione più permissiva, legalizzando con "deroghe legislative" ciò che in precedenza considerava illegale e vietato, sino ad arrivare ai recenti provvedimenti che hanno aumentato a dismisura l'immissione, nel circuito legale, di una quantità vastissima di giochi. Il numero di *slot machine* e videoLottery (VLT) supera i 400.000 apparecchi come hanno certificato le Associazioni dei Gestori nel corso della loro audizione.

Le motivazioni sono sostanzialmente riconducibili a due: l'incentivo ai giochi legali toglierebbe spazio ai giochi illegali e l'aumento delle autorizzazioni incrementerebbe le entrate dello Stato.

Si osserva inoltre che fino agli anni '90 è esistita una sorta di giudizio di disvalore sul gioco d'azzardo per cui il fenomeno era da contenere e da controllare. I casinò infatti rientravano nella competenza del ministero dell'Interno.

Come già detto, a partire dagli anni '90 si assiste ad un aumento vertiginoso del fenomeno del gioco d'azzardo: nel 1997 nasce la doppia giocata del Lotto, il superenalotto, le sale scommesse, nel 1999 viene autorizzato il Bingo, nel 2003 compare il via libera per le *slot machine* e via di seguito sino al 'win for life', i giochi *on line* e le *videolottery* (VLT).

In tali anni, allorché si diffonde il gioco d'azzardo, non ci sono meccanismi di monitoraggio e di valutazione dei danni sociali connessi al fenomeno. Cambia la funzione sociale del gioco: prima il gioco era un fattore di socialità mentre ora il giocatore è solo davanti alla *slot machine*. Prima era legato ad una ritualità in coincidenza con alcune festività, mentre ora rappresenta un consumo continuo e talora incontrollato; prima per accedere al gioco occorreva la determinazione di raggiungere un casinò lontano decine o centinaia di chilometri, ora l'opportunità di gioco è sotto casa ed il gioco stesso è capace di trascinare il giocatore con la lusinga della vittoria facile; prima la tombola durava un pomeriggio, oggi il

bingo è velocissimo; prima le estrazioni del lotto erano settimanali ora le estrazioni sono ogni cinque minuti con il *Win for life*.

Cambia anche la situazione del mercato dei giochi da un punto di vista quantitativo con una vera esplosione dell'offerta. Diminuiscono i giochi di abilità come il totocalcio ed aumentano i giochi in cui prevale il caso, la fortuna che caratterizza i giochi istantanei come il "gratta e vinci".

L'offerta di giochi è ormai smisurata: ovunque si trovano le *slot machine*, o il "gratta e vinci" e comunque tramite il *web* si può giocare lungo l'arco delle 24 ore. In tutti, il giocatore è solo, nelle mani della voracità della "macchinetta".

Si sono create inoltre condizioni di contiguità fra gioco legale e gioco illegale al punto che si è assistito alla penetrazione della malavita organizzata nell'industria del gioco, come è stato evidenziato dai lavori della Commissione Antimafia sopra ricordati, che ha acceso i riflettori su problemi di abusivismo, di truffa ai danni dello Stato, di usura e di riciclaggio, con ben 41 organizzazioni mafiose presenti nel settore. È ipotizzabile che accanto a questa parte emersa esista altra inesplorata da indagare con molta determinazione.

La medesima relazione della Commissione antimafia ha evidenziato che le organizzazioni malavitose presenti nell'industria del gioco trovano un terreno facile ove riciclare il denaro acquisito illecitamente e talora acquisiscono i punti gioco di esercenti onesti "taroccando" le *slot machine*, anche mediante lo scollegamento dalla rete informatica che le collega all'Azienda dei Monopoli di Stato, per realizzare guadagni "esentasse".

2.2. Entità del volume del gioco

Come riferito dal CONAGGA, in Europa è dislocato il 34% del giocato al mondo, ma l'Italia è prima in Europa. Il fatturato dell'industria dei giochi nel 2011 è stato di 79,9 md. dai quali lo Stato ha guadagnato 8,8 md.di euro. Questa entrata per lo Stato è di poco superiore a quella riscossa quattro anni prima a fronte di un fatturato molto inferiore: non c'è quindi una strategia coerente da parte dello Stato. Se cioè intende trovare nuove entrate per l'erario non appare il canale giusto quello di incentivare la diffusione del gioco d'azzardo!

Gli italiani spendono 1200 euro pro-capite all'anno per i giochi e l'universo dei giocatori è di 30 milioni di persone, delle quali, come riferito in primo luogo dall'associazione Libera ma ribadito anche da altri soggetti auditi, sono rischio di dipendenza circa 2 milioni mentre sono 800.000 i giocatori patologici. Se in Italia si stimano in 393.000 i tossicodipendenti, i giocatori patologici sono il doppio!

Nel 2011 sono stati raccolti 79,9 miliardi di euro complessivi, con una crescita del 25,7% rispetto ai 60,9 miliardi del 2010. A trainare il settore dei giochi ci sono le *News slot* e le *Vlt* (*Video lottery terminal*), con un incasso complessivo, nel 2011, di 41,6 miliardi (pari al 54,4%), seguite da Lotto e Lotterie, con un introito di 19,4 miliardi di euro (pari al 25,3%). Il guadagno facile e la mancata richiesta di particolari abilità diventano specchio per le allodole, e il miraggio di diventare ricchi grattando un cartoncino o tirando una levetta tenta molti, troppi italiani.

E' utile un chiarimento terminologico per una migliore comprensione dei dati che sono forniti dalla Azienda dei Monopoli di Stato (agli atti della Commissione): con il termine "raccolta" s'intende il totale del denaro impiegato dai giocatori, con "payout" le vincite restituite, la "spesa" rappresenta la somma residuale.

È bene precisare che il *payout*, nonostante venga registrato e presentato come somma che ritorna al giocatore, nella quasi totalità dei casi consiste in una somma di denaro che viene reimpiegato per una nuova giocata (chi non ha mai acquistato altri "Gratta e Vinci" dopo aver vinto una determinata cifra alla prima vincita?), soprattutto in quei giochi che erogano vincite di piccola entità ma maggiormente probabili (per esempio, le probabilità di vincere al Gratta e Vinci sono all'incirca il 39% - di cui il 92% delle probabilità riguardano le vincite da 5 o 10 euro -, quelle di vincere al SuperEnalotto sono dello 0,000016%).

Nell'ultimo anno il mondo del gioco legale ha visto intervenire sensibili mutamenti. In seguito alla manovra finanziaria di luglio 2011, è stato liberalizzato e rivoluzionato il settore dei giochi *online*, che già in pochi mesi hanno fatto registrare cifre da capogiro.

Scorrendo i dati resi disponibili dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato suddivisi per provincia, risalta con evidenza un elemento: ogni zona d'Italia predilige un settore specifico dei giochi d'azzardo legali: per esempio, in Campania vanno per la maggiore le scommesse sportive, in Puglia il Superenalotto, mentre nel nord-Ovest le *news slot*. Ogni segmento del gioco legale differisce per modalità, sistema di tassazione, possibilità di accesso, margine di potenziale contraffazione o riciclaggio di denaro sporco.

La motivazione che induce lo Stato a legalizzare giochi che precedentemente erano vietati è legata alla necessità di aumentare le entrate fiscali.

Ogni giocata è gravata da una tassa che però varia da gioco a gioco: ciò rappresenta una anomalia che ad avviso della Commissione va rimossa.

Una parte dell'importo giocato (circa il 75% nel caso delle *slot machine*) viene restituita con le vincite, il 12,5% viene versato all'Erario mentre il restante 12,5% è attribuito alla filiera dei concessionari - gestori - esercenti.

2.3. I soggetti che operano nel sistema del gioco d'azzardo:

- AAMS: è l'agenzia - recentemente accorpata - che regola il comparto del gioco pubblico attraverso una verifica costante dell'operato dei concessionari. Durante gli anni Ottanta e Novanta ha subito una profonda evoluzione; nel 1988 ha assunto la gestione delle lotterie nazionali, nel 1994 quella del Lotto e delle lotterie istantanee, nel 2000 quella del Bingo, nel 2001 delle altre tipologie di gioco - compresi i giochi di abilità a distanza -, nel 2002 del SuperEnalotto, nel 2004 degli apparecchi da intrattenimento.

L'AAMS gestisce in modo centralizzato tutte le operazioni relative al comparto del gioco e tutte le transazioni vengono acquisite in tempo reale, in modo da garantire la sicurezza sulle modalità di gioco.

- CONCESSIONARIE: trattasi d'imprese private che, a seguito di gara pubblica, ricevono da AAMS la concessione per la conduzione della rete telematica e ne assicurano l'operatività. Sono responsabili della raccolta verso AAMS e a tale scopo concludono distinti contratti con i gestori degli apparecchi. Ai primi: Sisal, Snai e Lottomatica che

gestivano i giochi più diffusi, ossia Superenalotto, Lotto e Gratta e Vinci, si sono aggiunti Cirsia, Codere, Cogetech, Gmatica, Gamenet, Bplus, Hbg.

- GESTORI: sono imprese private che ricevono dalla concessionaria il mandato per distribuire, installare e gestire la raccolta; tra questi vi sono i proprietari degli apparecchi, che si fanno garanti della conformità di questi alla normativa, per poi affidarne la gestione agli esercenti, pur conseguendo per ogni apparecchio un margine di guadagno in base alle giocate.

- ESERCENTI: sono i titolari degli esercizi in cui le macchinette vengono installate. L'esercente stipula un contratto con il gestore, impegnandosi a fornire lo spazio dove collegare gli apparecchi, l'alimentazione elettrica e la custodia, e ricevendo un corrispettivo commisurato all'entità delle giocate.

Nonostante il progressivo aumento delle somme giocate, è diminuito percentualmente l'introito per le casse dello Stato, come risulta dal prospetto che segue, desunto dai dati forniti dal CONAGGA in audizione:

2004	giocati 24,8 md./riscossi 7,3 md. pari al 29,4%
2005	giocati 28,5 md./riscossi 6,16 md. pari al 21,6%
2006	giocati 35,2 md./riscossi 6,72 md. pari al 19%
2007	giocati 42,2 md./riscossi 7,2 md. pari al 17%
2008	giocati 47,5 md./riscossi 7,75 md. pari al 16,3%
2009	giocati 54,4 md./riscossi 8,8 md. pari al 16,1%
2010	giocati 61,4 md./riscossi 8,83 md. pari al 14,4%
2011	giocati 79,8 md./riscossi 8,8 md. pari all'11,02%

Ciò è avvenuto per una serie di ragioni: di fronte all'aumento dell'offerta di giochi si rende necessario aumentare il livello del *payout* (vincite) per incentivare i giocatori ed al tempo stesso lo Stato ha ritenuto di incentivare la diffusione dei giochi operando uno sconto fiscale in presenza di aumento del fatturato, uno sconto che abbatte l'aliquota dal 13% all'8% qualora l'incremento del giocato superi il 65%.

Della somma giocata ben il 56% viene giocata alle *slot machine*.

Nel 2011 si è giocato di più nel Lazio con 1930 euro procapite, seguito dalla Campania con 1929 euro pro-capite (dati CONAGGA).

L'aumento del numero di giocatori è dovuto a diversi fattori: la continua differenziazione dei giochi esistenti; la diffusione capillare di luoghi dove giocare (dalle classiche tabaccherie che in alcuni casi sono diventati dei mini casinò, alle *slot machines* nei bar, fino alla amplissima offerta di giochi online, che rende persino superfluo uscire di casa); ed infine una maggiore accessibilità in termini di somme necessarie da impegnare per iniziare a giocare.

2.4. Ruolo della pubblicità

Irrompe la pubblicità per alimentare la diffusione del gioco facendo leva sulle debolezze del giocatore che viene spinto non già al divertimento ma alla vincita facile che può risolvere per la vita i problemi economici. Non è più necessario lavorare ed impegnarsi perché se si vince si ha una rendita per tutta la vita.

Fra i numerosissimi messaggi pubblicitari se ne citano alcuni a dimostrazione del contenuto accattivante quanto ingannevole, citati dal CODACONS:

- “avanti il prossimo milionario”
- “lascia stare le pecore, conta queste”
- “l'erba del vicino ti sembrerà meno verde appena saremo milionari”
- “anche l'intelligenza ha bisogno a volte di un aiutino”
- “caro papà, ti regalo un abbonamento al Superenalotto”
- “guadagno facile e veloce”
- “vincere a portata di mano”
- “corri incontro alla fortuna”
- “giocare è qualcosa di naturale”
- “Gioca facile”

Oltre a questi si ricordano gli spot musicali che utilizzano come colonna sonora brani popolari usati per veicolare il messaggio che lega il successo nella vita alla vincita nel gioco.

Una pubblicità pervasiva che raggiunge ciascuna persona mediante tutti gli strumenti della comunicazione con l'obiettivo di ricordare che con il gioco è possibile svoltare nella vita passando dalla povertà all'agio.

Scopo della pubblicità è certamente quello di persuadere ad acquistare un prodotto, ma anche di informare sui contenuti tecnici e quindi dovrebbe mettere in guardia l'utente dai rischi implicati nel gioco d'azzardo e quindi sul rischio di dipendenza e sulla possibilità di perdere quantità enormi di denaro. Se non fa questo la pubblicità viola le regole della trasparenza e non tutela il consumatore.

La legislazione vigente in materia di pubblicità definisce “ingannevole” il messaggio che, “riguardando prodotti suscettibili di porre in pericolo la salute e la sicurezza dei soggetti che essa raggiunge, ometta di darne notizia in modo tale da indurre tali soggetti a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza” (D.L. 2/8/2007, n. 145, art. 6), e in generale quelle pratiche commerciali che affermano “che alcuni prodotti possono facilitare la vincita in giochi basati sulla sorte”; mentre considera “aggressive” le pratiche commerciali che lascino “intendere, contrariamente al vero, che il consumatore abbia già vinto, vincerà o potrà vincere, compiendo una determinata azione, un premio o una vincita equivalente, mentre in effetti non esiste alcun premio né vincita equivalente” (D.L. 2/8/2007, n. 146 art. 23-26).

Come ricordato anche dal rappresentante di ALEA, l'ingannevolezza del messaggio pubblicitario viene inoltre sancita dall'art. 23, primo comma, lett. r), del Codice del Consumo, e definita a livello europeo dall'Articolo 2b della Direttiva 2006/114/EC. Il Parlamento Europeo, nella risoluzione del 10 marzo 2009, chiedeva ai Governi nazionali di introdurre misure contro la pubblicità aggressiva nei giochi *online*; in particolare esortava la Commissione (ai punti 28 e 29) “ad avviare uno studio sul gioco d'azzardo *online* e sul relativo rischio di dipendenza, considerando ad esempio in che misura la pubblicità contribuisce a creare dipendenza, [...] e ad esaminare in particolare il ruolo della pubblicità e della commercializzazione (comprese le dimostrazioni *online* gratuite dei giochi) in quanto fattori che incentivano, direttamente o indirettamente, i minori a giocare d'azzardo”.

Nel libro verde pubblicato nel marzo 2011, la Commissione mercato interno e protezione dei consumatori (IMCO) del Parlamento europeo segnalava, tra i vari rischi connessi alla crescita del gioco *online*, il *misleading advertising*. In taluni casi si è parlato anche di pratiche scorrette, secondo cui si promettevano vincite facili mediante consulenze (attraverso fantomatici calcoli di probabilità), prontamente sospese dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), che ricordò in quel caso l'“assoluta aleatorietà” dei principi a fondamento dei giochi a pronostico, e dunque l'ingannevolezza di un messaggio pubblicitario teso “ad ingenerare il convincimento che tale alea possa ridursi grazie all'uso di particolari sistemi per l'individuazione di numero o di specifiche combinazioni di numeri vincenti”. Ingannevolezza aggravata dal fatto che i destinatari del messaggio pubblicitario non fossero degli esperti del settore, ma soggetti altamente “deboli”, allettati dalla prospettiva di guadagni facili e garantiti.

Perfino l'Azienda dei Monopoli di Stato ha avviato una iniziativa che ha qualificato come attività di prevenzione, destinata ai giovani studenti delle scuole superiori e denominata “Giovani e gioco”, che – nel corso dell'audizione del 12 aprile 2012 - ha ricevuto numerose critiche e richieste di ritiro da parte di un folto numero di parlamentari perché avrebbe veicolato un messaggio di promozione del gioco, senza mai fare alcun riferimento al gioco d'azzardo, ma facendo comparire nelle *slides* proiettate ai ragazzi una carta da poker. Per finire poi con l'esaltazione del gioco *on line* che permetterebbe di dare risposte immediate a tutti i propri bisogni ovunque e sempre attraverso la rete per ammazzare il tempo e per dare risposta al “primordiale bisogno di vincita che l'essere umano ha in sé”!

Alla luce di tali considerazioni la Commissione ritiene di primaria importanza un intervento con strumenti regolatori in questa materia nonché l'individuazione di un codice deontologico che va rispettato da chi diffonde messaggi pubblicitari sul gioco.

3. PROFILO DEI GIOCATORI

3.1 Giocano le persone che anche in passato cercavano di risolvere i problemi economici con il gioco, ma ora la platea si è enormemente allargata e questo ha determinato l'ampliamento della fascia della dipendenza.

Sono interessati prevalentemente i ceti meno abbienti e le persone più povere da un punto di vista relazionale che cercano attraverso il gioco di coltivare un sogno che talvolta però si traduce in un incubo. Il fenomeno è legato alla scarsa diffusione della cultura scientifica ed alla diffusa tendenza di poter acquistare un sogno.

A giocare di più sono gli uomini, bassa scolarizzazione e prevale chi ha una situazione lavorativa precaria.

Secondo l'ANCI che riferisce ricerche condotte sulla materia, il 10% gioca ad almeno 6 o più giochi, il 10% gioca più di tre volte alla settimana. Il 4,2% spende parecchie centinaia di euro al mese. Il 7,2% sono giocatori a rischio e di questi il 2,1% hanno le caratteristiche del giocatore patologico.

L'11% dei giocatori giovani sono a rischio patologia. Una indagine del CNR di Pisa riportata dai rappresentanti dell'Associazione AND stima in circa 500.000 i minorenni che vanno a scuola e che scommettono già illegalmente.

Sempre secondo il CNR le persone che hanno un problema legato al gioco nella fascia di età 15-64 anni è pari ad una percentuale fra lo 0,8 e il 3,3%, come ricordato dalla medesima dott.ssa Capitanucci di AND, e quindi si va da 322.000 a 1.330.000 persone.

L'ANCI ha inoltre riportato uno studio di Eurispes, che consegna una situazione più precisa sulla condizione sociale dei giocatori: il 56% appartiene ad un ceto sociale medio-basso e molti sono disoccupati.

Secondo il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga sono 32 milioni i giocatori, 1.700.000 sono giocatori problematici e 800.000 sono giocatori patologici, prevalentemente sono uomini ed in maggioranza hanno dipendenza da gioco alle *slot machine*.

Preoccupa l'aumento dei giovani coinvolti nel gioco: dal 2000 al 2009 gli studenti che riferiscono di investire in giochi in cui si vincono o perdono soldi passano dal 39% al 50%.

Interessante il rapporto fra povertà e gioco d'azzardo, rilevato dalla Caritas Italiana sulle persone che accedono ai servizi da loro gestiti e quindi essenzialmente persone con forte disagio economico.

E' stata rilevata anche fra gli stranieri una forte propensione al gioco che ha portato persino ad organizzare gruppi di gioco a turnazione alle *slot machine* nella effimera convinzione di poter realizzare con maggiore probabilità la vincita che risolve i problemi economici per la vita. E' stata inoltre notata la maggiore frequenza di gioco con i giorni in cui si riscuote lo stipendio o il sussidio sociale. È evidente quindi il rischio di un collegamento fra usura, sovra indebitamento e ricorso al gioco, dal quale scaturirebbe un circolo vizioso da cui la persona fatica ad uscirne a meno che non si attivi un percorso di natura sociale anche mediante il ricorso ai gruppi di mutuo-aiuto che possono contrastare il pericolo di una involuzione patologica.

4. DIPENDENZA DA GIOCO

4.1. Ludopatia e gioco d'azzardo patologico

Occorre distinguere, come ha sostenuto con forza il Presidente di ALEA, il termine ludopatia da g.a.p. (gioco d'azzardo patologico) che è l'unico termine scientificamente riconosciuto. Anche sul piano terminologico appare il tentativo di separare nettamente il fenomeno patologico dal fenomeno sociale del gioco, mentre esiste una relazione diretta fra la comparsa di effetti patologici e la diffusione del gioco. L'accessibilità facile e la vasta diffusione dei giochi sono fattori che agevolano la diffusione della patologia.

Quindi oltre a fattori individuali esiste l'incidenza di fattori ambientali, culturali e legati alla struttura dei giochi che contribuisce a favorire la patologia. Per contrastare la patologia sono necessarie politiche di "gioco responsabile" che finora sono state affidate ai Monopoli di Stato con esiti discutibili, a giudizio della Commissione.

Cos'è il GAP (gioco d'azzardo patologico)? Quando l'impulso a giocare si fa persistente, e diventa difficile porvi dei limiti, il gioco d'azzardo si definisce patologico, ossia diventa una vera e propria malattia. I sintomi sono: pensiero costante al gioco; necessità di aumentare il livello delle puntate per provare una emozione, anche se non ce lo si può permettere, inseguendo la vincita nonostante le perdite subite; fallimento dei tentativi di controllare l'impulso da gioco; irritabilità, irrequietezza, ansia, depressione, graduale incapacità di stare con gli altri; bisogno di giocare per fuggire dai problemi; propensione a raccontare bugie

alle persone care e ai medici per nascondere l'ossessione da gioco, col rischio di perdere affetti importanti; facilità nel commettere azioni illegali per procurarsi il denaro necessario per giocare o nell'affidarsi ad estranei per colmare questa necessità; diminuzione della resa nel lavoro e/o nello studio; sintomi fisici di stress da gioco quali dolori allo stomaco, ulcere, coliti, ipertensione, malattie cardiache, insonnia, perdita dell'appetito, emicranie.

Il giocatore patologico è colui che gioca più denaro di altri, più a lungo e più spesso di quanto lui stesso ha previsto e soprattutto più di quanto si può permettere. E ciò accade perché ha perso la libertà di astenersi.

Secondo l'OMS il GAP colpisce il 3% della popolazione adulta, e sempre più anche i giovani. Pur essendo riconosciuto a livello mondiale come una patologia, in Italia non è ancora così.

L'*American Psychiatric Association* (APA) nel 1980 introdusse il concetto di dipendenza da gioco d'azzardo nell'ambito del DSM III (*Diagnostic and Statistical Mental Disorders*), inquadrandolo come disturbo psichiatrico nella sezione "Disturbi del controllo degli impulsi". Il GAP viene ricompreso inoltre tra le "*New Addiction*" (nuove dipendenze, tra cui compaiono anche *Sexual Addiction*, *Internet Addiction*, *Compulsive Shopping*), dovute a disturbi comportamentali (*Behavioural Addiction*) e non a sostanze specifiche (*Chemical Addiction*). E' una dipendenza senza sostanze, ma legata ad un comportamento che peraltro è legittimo, accettato socialmente ed addirittura incentivato e promosso, per cui non appare immediatamente come un attacco alla salute e non vengono immediatamente percepiti i rischi del gioco compulsivo. Addirittura il giocatore d'azzardo trova una sorta di giustificazione nel fatto che concorre ad incrementare le entrate dello Stato! E' importante intervenire precocemente sul giocatore che può diventare patologico, perciò vanno sviluppati quegli studi che tendono ad individuare i *marker* comportamentali che consentono di intervenire tempestivamente sia sui comportamenti che tendono ad inseguire le perdite, sia sull'utilizzo integrale delle vincite nella reiterazione del gioco. Recenti esperienze consentono di mettere a disposizione di Monopoli di Stato una gamma vasta di questionari che possono supportare una indagine epidemiologica, ma che possono anche consentire l'introduzione della "carta unica del giocatore", già usata in Svezia, e che consentirebbe l'autolimitazione nella spesa per gioco. Come viene curato un giocatore? Appare utile citare esperienze maturate in alcuni SERT ora ridenominati SERD.

Generalmente, quando un giocatore patologico si rivolge al Sert per essere curato, interviene un'equipe di professionisti, composta da differenti figure (psicologi, infermieri, medici, assistenti sociali, educatori) che inquadrano la specificità del caso e stabiliscono il tipo di trattamento e di consulenza (per la riabilitazione) necessari.

Il trattamento terapeutico quando riguarda soggetti

aventi in carico una famiglia (46% dei casi), coinvolge non solo il giocatore patologico ma tutto il nucleo familiare o la coppia. Il 54% degli utenti, inoltre, resta in trattamento per oltre sei mesi.

L'invio a gruppi di mutuo aiuto, come Giocatori Anonimi, viene proposto quando i pazienti presentano situazioni di "marcato isolamento sociale" e "scarse capacità elaborative". In tal modo si vuole favorire "l'acquisizione di competenze sociali e migliorare la gestione degli aspetti concreti relativi al rapporto con il gioco". I casi di soggetti vittime di usura risultano

poco numerosi (ne vengono segnalati 1-2 per ambulatorio), ma resta un problema comune l'indebitamento con le finanziarie. Molti giocatori hanno numerosi prestiti legali con banche e finanziarie, che arrivano a coprire l'intero stipendio. Con quanti si trovano in situazioni di forte sovraindebitamento, si cerca di mettere in atto una razionalizzazione dei debiti, affidandosi eventualmente ad un consulente finanziario. Le vittime di usura vengono inviate ad una consulenza legale o a centri specifici, e in alcuni casi si procede alla richiesta di un amministratore di sostegno, istituto che permette di ridurre il rischio di reiterare altri debiti e tutela maggiormente il soggetto.

4.2. Contrasto della dipendenza.

La Commissione ritiene a tal fine necessario differenziare le azioni. La ricaduta sociale del gioco d'azzardo è elevatissima e c'è da chiedersi se la continua rincorsa all'aumento delle entrate per l'Erario non debba invece fare i conti con l'aumento dei costi sanitari, sociali e umani connessi alla diffusione della dipendenza da gioco d'azzardo.

I giochi non sono tutti uguali, sono più pericolosi i giochi rapidi cioè quelli che hanno un periodo di latenza fra il momento della scommessa e quello dell'esito molto breve per cui il giocatore tende a ripetere il gioco per inseguire la fortuna ed in un tempo breve può spendere molto denaro. Altrettanto pericolosa è la struttura di gioco che consente frequenti vincite di importo irrisorio, talvolta rifondendo il giocatore della posta giocata: non si tratta di una vincita ma il giocatore finisce per comportarsi come se lo fosse, sul piano neurobiologico. Ad esempio se il costo di una partita è di 1 euro, ma è possibile vincerne 100 euro, la tentazione di giocare a ripetizione è forte e non si fa i conti con la rapidità di una partita che si esaurisce in quattro secondi!

Così come sono pericolosi i giochi che inducono previsioni erranee sulle probabilità di vittoria o su calcoli pseudo-statistici sulle frequenze o sui numeri ritardatari.

Sono tutte caratteristiche abilmente utilizzate dai concessionari e gestori per favorire la ripetizione dei giochi, condizione che favorisce l'insorgere della dipendenza che si manifesta secondo forme simili alla dipendenza da sostanze, e che si afferma quando il giocatore è dominato da un pensiero fisso: come rifarsi del denaro perso e quindi il ritorno al gioco, trascurando le relazioni familiari e gli impegni lavorativi. Molto spesso il G.A.P. è accompagnato da altre dipendenze, quali alcool, sostanze stupefacenti e pertanto si rende necessario instaurare percorsi di cura integrati fra SERD ed i Centri per la Salute Mentale.

5. CONCLUSIONI

5.1 Affrontare le ricadute sociali e sanitarie

Innanzitutto c'è l'esigenza di disporre di una conoscenza dei dati epidemiologici tecnicamente e scientificamente validati. Oggi si dispone di una serie ampia di ricerche e stime utilizzate anche dalle stesse fonti ministeriali, ma che non hanno la necessaria validazione tecnico-scientifica per cui appare difficile programmare i servizi di competenza regionale e diventa problematico stimare l'onere finanziario connesso alla applicazione dei L.E.A.. E' quindi necessario promuovere una indagine, affidata a soggetti privi di conflitto di interessi, che individui i profili per individuare le persone vulnerabili che hanno maggiori

probabilità di sviluppare una dipendenza da gioco, le persone problematiche che cioè presentano caratteri evolutivi verso la dipendenza e le persone patologiche per le quali il disturbo si manifesta secondo le caratteristiche del G.A.P. E' risultata unanime nel corso delle audizioni la valutazione di inefficacia di un approccio proibizionistico, né appare convincente l'esortazione al gioco "responsabile", mentre è largamente condivisa la necessità di nuove regole per limitare l'offerta dei giochi, tutelare i minori, liberare l'industria del gioco dagli inquinamenti della malavita ed affrontare il tema della presa in carico dei giocatori patologici.

5.1.1. Prevenzione e informazione

Il primo intervento va operato sulla pubblicità, perché occorre limitare i messaggi pubblicitari e di marketing sul gioco d'azzardo, vietare la pubblicità ingannevole e la pubblicità ammiccante e adottare specifici codici di autoregolamentazione.

Nel campo della prevenzione primaria, è necessario promuovere campagne di sensibilizzazione per l'uso responsabile del denaro, per la limitazione all'accesso al debito e sui rischi collegati al gioco d'azzardo, particolarmente nelle scuole. Vanno promosse iniziative sperimentali di prevenzione e di formazione estesa agli esercenti allo scopo di prevenire gli eccessi di gioco. Va inoltre avviata una puntuale e rigorosa informazione in ciascun gioco al fine di informare il giocatore sulla probabilità di vincita per ogni giocata. Sperimentare formule organizzative che prevedano l'accesso ai giochi esclusivamente con una *card* personale per autolimitare la spesa da impiegare nel gioco ed impedire l'accesso ai minori.

5.1.2 Limitazione dei giochi

Occorre distinguere i giochi in relazione alla maggiore o minore potere di creare dipendenza ed in relazione a queste risultanze si deve ridurre la capillarità della diffusione del gioco d'azzardo, soprattutto dei giochi rapidi che sarebbe preferibile collocare in sale dedicate: in tal modo sarebbe più agevole svolgere i controlli, far osservare le regole che vietano il gioco ai minori e si renderebbe più agevole la promozione di strategie per il "gioco responsabile", anche con la collaborazione dei gestori.

Al riguardo la Commissione riterrrebbe necessario introdurre un criterio per regolare le nuove autorizzazioni e sospendere la proliferazione dei giochi mediante la modifica del decreto-legge 138/2011 con il quale il ministro dell'Economia ha dato mandato all'Azienda dei Monopoli di Stato di autorizzare nuovi impianti al fine di incrementare le entrate: le nuove autorizzazioni potrebbero essere agganciate al tasso di crescita del paese.

5.1.3 Norme per la cura

Finora la cura della patologia del giocatore d'azzardo patologico è stata affidata ad iniziative sporadiche messe in atto da associazioni o da servizi pubblici (SERT) su iniziativa prevalentemente volontaria di operatori e specialisti, ma non esiste oggi il diritto alla cura per questa patologia e tantomeno ci sono misure per aiutare la famiglia del giocatore. In verità il Governo nel 2010 con la legge di stabilità ritenne di dover intervenire per la prima volta con una "norma primaria" per definire "linee di azione per la prevenzione, il contrasto

e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo” e pervenne alla predisposizione di un decreto interdirigenziale, approvato dalla Conferenza Stato-regioni, ma bloccato da un anno perché privo della norma finanziaria, necessaria alla attivazione delle azioni individuate per gli interventi sociali e sanitari che si inquadrano nell’ambito del G.A.P., non della ludopatia come erroneamente nel decreto si afferma. La norma che prioritariamente – ad avviso della Commissione - occorre introdurre nell’ordinamento riguarda il riconoscimento del G.A.P. e l’inserimento del gioco d’azzardo patologico (GAP) nei LEA (livelli essenziali di assistenza) in adesione all’orientamento dell’OMS che identifica il gioco d’azzardo compulsivo come una forma morbosa che può diventare un’autentica malattia sociale.

5.1.4. Trasparenza e legalità:

La Commissione giudica imprescindibile avviare una “operazione trasparenza” nelle procedure di concessione, controlli specifici per le società estere che approdano in Italia, esclusione dai soggetti della filiera dell’industria del gioco di coloro che hanno avuto precedenti penali; è necessario introdurre la tracciabilità dei flussi di gioco e l’applicazione rigorosa delle norme antiriciclaggio, viene richiesto l’inasprimento delle pene sulle norme che vietano il gioco ai minori e requisiti più stringenti per i gestori di giochi.

5.1.5 Riordino delle competenze

Da varie parti è venuta la sollecitazione a definire una legge quadro sul gioco d’azzardo per meglio definire le funzioni di governo e di programmazione politica sulle attività di gioco d’azzardo distinte dalle competenze di gestione e di controllo. In tal senso la Commissione ritiene opportuno ridefinire le funzioni dall’Azienda dei Monopoli di Stato, di recente accorpata con l’Agenzia delle Dogane.

Un capitolo importante è riservato ai nuovi poteri da affidare ai Comuni ai quali arrivano i giocatori in difficoltà economica, che hanno perso il lavoro, che sono preda dell’usura e talvolta – nell’8% dei casi – che hanno visto frantumarsi la famiglia.

In questi anni si sono moltiplicati i conflitti istituzionali in ordine alle richieste dei Comuni di determinare gli orari di funzionamento degli apparecchi di gioco differenziati rispetto agli esercizi pubblici ove sono collocati e/o la ubicazione delle sale giochi o degli apparecchi da gioco al fine di evitare la contiguità con scuole e luoghi di aggregazione giovanile. I Sindaci hanno fatto ricorso all’uso delle ordinanze, ma è esploso un contenzioso che va risolto estendendo le funzioni ed i poteri dei Comuni negli ambiti citati.

5.1.6 Risorse finanziarie

C’è innanzitutto un interrogativo, al di là di valutazioni pur importanti di natura etica: può lo Stato incentivare il gioco d’azzardo per esigenze di cassa e non farsi carico delle ricadute di tali scelte? E qualora intendesse farsene carico può non porre in relazione l’utilità economica con i costi sociali e sanitari che comporta la riparazione del danno provocata dal gioco d’azzardo?

In Svizzera viene destinata una quota delle entrate derivanti dal gioco lecito – a carico quindi dello Stato ma anche dei concessionari e gestori - per far fronte alle spese sanitarie per la prevenzione e la cura del gioco patologico d'azzardo e da molti soggetti intervenuti nelle audizioni è venuta la richiesta di applicare anche in Italia analoga normativa. In una fase di emergenza finanziaria quale quella che stiamo attraversando questa modalità va seriamente esplorata pur evidenziando che appare contraddittorio finanziare i servizi di *welfare* destinati a riparare i danni provocati dal gioco d'azzardo con le risorse che derivano dalla incentivazione della diffusione del gioco stesso. In sede di audizione delle società scientifiche degli Psicologi è emersa anche la proposta di ricorrere ad una quota delle sanzioni comminate a concessionarie o gestori degli apparecchi da gioco per finanziare i servizi previsti dai L.E.A..

Occorre infine rimuovere la differente tassazione fra gioco e gioco attualmente esistente e la scontistica prevista per incentivare la diffusione dei giochi: si eviterebbero così i comportamenti elusivi che vedono aumentare l'ammontare delle somme giocate ma diminuire percentualmente il gettito per l'Erario.

