

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIUSEPPE PALUMBO

La seduta comincia alle 12,50.

(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).

Seguito dell'esame e approvazione 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, il seguito dell'esame del documento conclusivo.

Ricordo che nella seduta del 31 luglio 2012 il deputato Miotto ha presentato una proposta di documento conclusivo, che è piuttosto corposa. Invito l'onorevole Miotto ad illustrare sinteticamente le conclusioni affinché, successivamente, con gli « affezionati » rimasti, si possa procedere all'approvazione del documento conclusivo.

ANNA MARGHERITA MIOTTO. Guardiamo semplicemente le conclusioni, perché sono quelle che possono aiutarci ad elaborare un atto da presentare in Assemblea. Non so quale sarà, lo decideremo insieme: potrebbe essere una mozione. A

dire il vero, il gruppo Futuro e Libertà aveva chiesto la calendarizzazione di una mozione su questo tema.

PRESIDENTE. Concentriamoci intanto sull'elaborazione e sull'approvazione del documento conclusivo, poi da esso potremo estrapolare una mozione sottoscritta da tutti, da presentare in Aula. L'idea era quella di approvarlo, se lei ricorda, in tempi brevi, in modo da far sapere al Senato che la Camera ha lavorato su tale argomento e ha elaborato un documento finale.

ANNA MARGHERITA MIOTTO. Presidente, naturalmente io ho svolto solo un lavoro di raccolta, perché è prassi che si svolga una sorta di riassunto delle audizioni. Ringrazio gli uffici per avermi coadiuvata in un lavoro di revisione del testo, per ricondurlo ad una ricognizione di ciò che è stato suggerito nel corso delle audizioni, evitando valutazioni di tipo politico.

Diverse proposte di iniziativa parlamentare che esistono già meriteranno, dopo l'approvazione di questo documento, di essere « rispolverate ». Esse riguardano tutte le attività di prevenzione: noi siamo la Commissione affari sociali e, quindi, ci occupiamo anche di sanità e di prevenzione.

Nel campo della prevenzione rientra un'attività necessaria di informazione e di regolamentazione della pubblicità. Fra le posizioni in campo ce ne sono diverse; nel testo si compie una scelta: c'è chi chiede di vietare ogni pubblicità e chi chiede, invece — e questa è la scelta compiuta dal documento — di vietare la pubblicità ingannevole e di limitare la pubblicità in generale.

Sempre nel campo della prevenzione occorre limitare il più possibile i giochi, soprattutto quelli che sono maggiormente a rischio. Nella proposta di documento conclusivo si indica quali sono, così come alcuni dei soggetti auditi ci hanno fatto notare.

Il cuore della proposta riguarda le norme per la cura del giocatore patologico e, quindi, l'introduzione nei LEA del GAP (gioco d'azzardo patologico) e l'individuazione delle risorse per finanziare i LEA stessi, che è un problema delicato. In via transitoria si può ricorrere alla proposta che hanno avanzato ANCI e regioni di destinare una parte dell'incasso, delle entrate dei giochi per questa finalità, come avviene in altri Paesi europei.

Sono state ricomprese anche alcune delle proposte che sono emerse in sede di audizione, avanzate soprattutto dall'ANCI e dalle regioni, relative ai poteri da affidare ai comuni. È evidente che, se ai comuni si attribuiscono poteri enormi in ordine alla fissazione degli orari e all'ubicazione delle sale gioco e degli apparecchi da installare, si riesce ad evitare di collocarli poi vicino alle scuole e ai centri giovanili.

Sul piano della legalità la Commissione d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, ha avanzato alcune proposte che vengono semplicemente citate, in quanto la materia è competenza di altre Commissioni.

Viene anche fatto rilevare che ci sono grandi differenze sul piano della scontistica applicata al trattamento fiscale dei giochi e che naturalmente ciò influisce sulla scelta della limitazione dei giochi più pericolosi. I due elementi sono correlati.

Mi fermerei a questo punto, perché sostanzialmente le proposte sono riassumibili in queste quattro o cinque proposizioni. È evidente che il problema più rilevante per noi è l'introduzione nei LEA del GAP, il che significa potenziare l'azione dei SerT (attualmente denominati SerD).

Si tratta di servizi per le dipendenze, come hanno chiaramente evidenziato al-

cuni soggetti intervenuti nelle audizioni, segnalando come ormai questi servizi intercettino le esigenze di molte persone e famiglie. Con l'aiuto delle associazioni del terzo settore, ma anche dei giocatori anonimi, spesso con successo si possono affrontare queste situazioni e condurre le persone dipendenti dal gioco fuori dal tunnel della dipendenza.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

ANDREA SARUBBI. Ringrazio la collega Miotto per il lavoro prezioso che ha svolto insieme agli uffici.

Vorrei soltanto chiedere un chiarimento sul punto 4, sulla dipendenza da gioco. Quando nel paragrafo 4.1 si parla espressamente di ludopatia e di gioco d'azzardo patologico, si esordisce affermando che occorre distinguere, come ha sostenuto con forza il presidente di ALEA, il termine « ludopatia » da quello di « GAP (gioco d'azzardo patologico) », che è l'unico termine scientificamente riconosciuto.

Mentre il resto del documento si sofferma lungamente sul gioco d'azzardo patologico, non c'è alcuna definizione del termine « ludopatia », ragion per cui non riesco a capire i termini di tale distinzione ovvero che cosa si debba distinguere da che cosa, tanto più che nei diversi provvedimenti che sono stati adottati e nelle diverse discussioni che si sono svolte, anche, per esempio, al Senato, si è sempre parlato di ludopatia.

Quando noi parliamo di LEA, parliamo normalmente di ludopatia. Per quanto possa essere un sinonimo magari non corretto dal punto di vista scientifico, è, però — scusate il neologismo — politicamente corretto, nel senso che da un punto di vista politico la dizione « ludopatia » si è sempre sovrapposta a quella di « gioco d'azzardo patologico ».

Chiederei alla collega Miotto o di spiegare bene anche che cosa sia la ludopatia, concetto che nel testo purtroppo non figura, oppure di affermare che quello che è normalmente noto come ludopatia è, in

realtà, un fenomeno che andrebbe meglio classificato come gioco d'azzardo patologico, in maniera tale che noi, pur precisando che ciò che normalmente si intende come ludopatia dovrebbe essere chiamato in quest'altro modo, lasciamo aperta la dizione di « ludopatia ».

Per quanto riguarda il resto, credo che il documento conclusivo sia esaustivo. Aggiungerei soltanto un piccolo inciso laddove si parla di usura. L'onorevole Miotto ricordava giustamente quanto riferitoci, credo, da alcuni giocatori anonimi sul fatto che — è il paragrafo 4.1, verso la fine: ultimo capoverso, secondo periodo — « i casi di soggetti vittime di usura risultano poco numerosi. Ne vengono segnalati uno o due per ambulatorio, ma resta un problema comune l'indebitamento con le finanziarie ».

A quanto ricordo un po' a braccio, nel senso che non ricordo esattamente chi l'abbia riferito — credo Caritas, ma non ne sono certissimo — l'indebitamento per gioco d'azzardo rappresenta la seconda causa di usura in Italia; secondo me, quindi, questo periodo minimizza un po' quello che, invece, è un problema reale.

Può darsi che i casi soggetti a usura non si rechino in ambulatorio, ma si rivolgano, per esempio, a Padre Rastrelli o alle diverse associazioni antiusura che si occupano della questione sul territorio.

Apporterei anche in questo caso una modifica, scrivendo che « nonostante negli ambulatori i casi di soggetti e vittime di usura risultino poco numerosi, l'indebitamento con le finanziarie resta un problema comune: le associazioni antiusura evidenziano come il gioco d'azzardo sia la seconda causa di indebitamento ».

Questo è più o meno quanto intendevo aggiungere. Per il resto ci sono alcune correzioni formali che avevo già avuto contezza di segnalare agli uffici, ma non ho altro da eccepire.

LUCIANA PEDOTO. Presidente, volevo semplicemente ribadire che sono assolutamente d'accordo con quanto ha appena osservato il collega Sarubbi. Ci sono due aspetti che condivido, uno sulla prima

parte del suo intervento, a proposito della differenza tra i due termini di « gioco d'azzardo patologico » e « ludopatia », l'altro che riguarda la possibilità di riformulare quel periodo da lui richiamato (introducendo quel « nonostante »), perché altrimenti si rischierebbe di minimizzare un fenomeno che è effettivamente molto grave.

PAOLA BINETTI. Ovviamente per prima cosa, come tutti i colleghi, rivolgo un ringraziamento esplicito alla collega Miotto per il lavoro che ha svolto e anche per l'asciuttezza con cui è riuscita a ricostruire in un documento lineare, che tutto sommato si legge con grande semplicità e chiarezza, nonostante i contributi molto articolati e, in molti casi, anche tra di loro contraddittori degli auditi. Quanto sto per osservare nasce, dunque, prima di tutto da un apprezzamento esplicito del lavoro.

Ciò premesso, vorrei fare due o tre commenti. Mi chiedo, in particolare, se sia possibile riuscire a inserire un paio di riflessioni in più.

Una riguarda il profilo dei giocatori. I profili che si mettono in evidenza sono sostanzialmente due: quello che riguarda il soggetto meno abbiente e anche meno colto — come se queste fossero le due prerogative principali (il fatto di avere un profilo sociale basso) — oppure quello che concerne i giovani. È vero — e probabilmente da un punto di vista anche statistico tali soggetti potrebbero anche essere la maggioranza (anche se su questo fronte non sarei del tutto certa) — però è anche vero che non sono gli unici profili, altrimenti sembra quasi che la povertà o l'immatunità conducano a giocare.

Viceversa, noi conosciamo tante persone che possono vantare un profilo culturale più evoluto e di maggiore prestigio sociale, che cadono vittime del gioco. Il punto d'innescio non è esterno al soggetto, non è soltanto legato alla società, ma a una fragilità interiore. La diagnosi è un po' più complicata.

Se ci si pensa, nell'immaginario collettivo del giocatore il profilo è perlopiù relativo a colui che perde grandi sostanze

perché appartiene a un livello sociale alto. Mi interessa soltanto che non si metta in evidenza che povertà e mancanza di cultura portano a un più alto rischio di dipendenza, perché non è vero. Il fattore sociale e, quindi, esterno al soggetto è soltanto un aspetto del problema. Ci sono fattori interni al soggetto, legati proprio al suo profilo psicologico e non soltanto al suo profilo sociologico, che pesano molto. Questa era un'osservazione che volevo rivolgere alla collega Miotto.

Passo a una seconda considerazione. Effettivamente « ludopatia » è un termine entrato nell'uso e su cui si potrebbe compiere una piccola riflessione. È entrato nell'uso perché l'ha sdoganato una finanziaria che aveva tutto l'interesse a minimizzare il rischio patologico a favore, invece, di un'incentivazione al gioco per quanto poteva riguardare le entrate fiscali.

È vero, però, che si parla di dipendenza grave dal gioco d'azzardo. Questa è, in questo momento, l'espressione scientifica più accreditata. Se, invece, ci si vuole soffermare sulle diverse espressioni per rendere il concetto comprensibile in una chiave più ampia, allora un'altra che potrebbe essere interessante introdurre, semplicemente perché è un'espressione alternativa molto diffusa, è quella del *gambling*, che è proprio la patologia da gioco d'azzardo. Questa potrebbe essere un'altra osservazione.

Spenderei due parole in più a proposito della prevenzione e dell'informazione. Si afferma anche piuttosto chiaramente che qualunque forma di proibizionismo è destinata all'inefficacia, però forse potremmo spendere due parole in più per quanto riguarda non solo il fronte della prevenzione e informazione, ma anche, quando ci si riferisce ai giovani e ai giovanissimi, a quello della prevenzione e formazione.

Il tema non è soltanto relativo a sapere come stanno le cose. Quello della dipendenza è un tema che, ancora una volta, si snoda sotto un profilo di formazione globale e complessiva della personalità. Forse un passaggio sulla responsabilità della famiglia, della scuola o comunque di tutti i soggetti che hanno la responsabilità della

formazione complessiva dei giovani e che, quindi, possono considerare tra i rischi da mancata formazione la tendenza al pensiero magico, alla scarsa capacità critica, a non saper smascherare l'insidia di un'informazione fallace, si potrebbe inserire, semplicemente per dare ragione, anche in quel caso, della complessità del problema.

L'ultimo passaggio che io avrei puntualizzato un po' di più è la questione di questa sorta di monopolio dello Stato. Lo Stato ha avvocato a sé tutta l'attività del gioco per sottrarla alla criminalità. Questo è ciò che si sostiene. Per sottrarre alla criminalità il gioco d'azzardo esso viene gestito dallo Stato.

È noto, però, che lo Stato non ha sottratto adeguatamente il gioco alla criminalità, nel senso che c'è ancora un'abbondanza di gioco illegale. Non li abbiamo uditi, però perlomeno, secondo me, una citazione alla bellissima relazione che è stata tenuta alla Commissione antimafia relativamente al rapporto tra criminalità e gioco d'azzardo varrebbe la pena di essere introdotta. Se uno vuole, se la va a cercare e a prendere, però sarebbe un fatto positivo mostrare che noi — che oggi soffriamo la « sindrome da Camera », che è stata un poco ignorata — compiamo un passo in più per comunicare che sappiamo che cosa è stato fatto in un'altra Commissione parlamentare rispetto a questo tema e cerchiamo di valorizzarlo.

Nello stesso tempo potremmo osservare come, paradossalmente, in Italia il numero di giocatori patologici è aumentato « patologicamente » proprio nel momento in cui, ed è questo il paradosso, c'è stata la legalizzazione di questo gioco. Il gioco ha comportato forse tra le sue maggiori entrate per lo Stato anche un aumento molto significativo dei giocatori patologici. Queste trappole in cui ogni tanto noi cadiamo — laddove crediamo di sottrarre alla criminalità, ma poi creiamo le condizioni per l'insorgenza di certi comportamenti patologici — andrebbero rilevate perlomeno in un passaggio.

Per il resto mi sembra una proposta di documento conclusivo molto chiara, precisa, ordinata e lucida dal punto di vista

dell'indagine, forse persino asciutta, ma penso che ciò sia legato all'oggetto di tale indagine conoscitiva.

CARLA CASTELLANI. Anch'io ringrazio la collega Miotto. Ho letto la sua proposta di documento conclusivo e devo riconoscere che si tratta di una relazione oggettiva, perché ha tenuto conto di tutte le audizioni che ci sono state in questa Commissione, lasciando poi ogni ad ogni gruppo la possibilità di compiere una propria valutazione di tipo, appunto, politico.

Per quanto attiene alla diversificazione tra i due termini di « ludopatia » e « gioco d'azzardo patologico », la trovo efficace, perché il ludopatico è comunque il giocatore che gioca piuttosto spesso, ma non è mai compulsivo e sa di non mettere in difficoltà se stesso e la propria famiglia. Il giocatore d'azzardo patologico, invece, è colui che gioca molto di più di quello che si può permettere e non tiene più in considerazione le conseguenze che possono avere la famiglia e lui stesso nel mondo del lavoro. Lascerei questa diversificazione, perché si tratta di due fasi di uno stesso problema.

Per quanto attiene, invece, al discorso che potrebbe emergere dalla proposta di documento conclusivo in esame, in relazione alle parole della collega Binetti, su fascia di povertà e scolarizzazione non elevata che individuano il giocatore più coinvolto, sarà anche giusto non farlo emergere, però è la verità. È proprio nei momenti di crisi che determinati soggetti pensano che il gioco possa aiutarli a risolvere i loro problemi economici.

Per il resto ritengo che un'importanza notevole vada attribuita soprattutto alla prevenzione, nelle scuole e tra i gestori di queste attività. Tutti devono capire e collaborare per cercare di contenere il problema.

Aggiungo un'ultima riflessione che mi ha suggerito l'onorevole Binetti, quando ha parlato del fatto che, avendo lo Stato liberalizzato il gioco d'azzardo, sono aumentati i problemi. Io non vorrei che liberalizzando o pensando di liberalizzare

le droghe ci potessimo ritrovare con lo stesso problema.

PRESIDENTE. Se non vi sono altri interventi, ringraziamo l'onorevole Miotto per il lavoro, che è stato svolto in tempi brevi. Io sono d'accordo con quello che ha affermato, se mi permettete, la collega Castellani in merito a ludopatia e GAP. È vero che spesso vengono considerati sinonimi, però abbiamo sentito molti colleghi medici, i quali sostengono che la ludopatia è la tendenza al gioco che non arriva, però, agli estremi presenti nel gioco d'azzardo patologico. A volte questi confini sono difficili da delimitare esattamente — con riferimento al momento in cui si passa dalla ludopatia al gioco d'azzardo patologico — come abbiamo sentito riferire spesso. Effettivamente un minimo di distinzione va ancora mantenuta nella proposta di documento conclusivo, secondo il mio parere.

Noi non vogliamo definire in questo testo dal punto di vista scientifico la ludopatia e il GAP: sono due termini che vengono utilizzati e che vanno, secondo me, mantenuti entrambi, altrimenti andiamo verso un terzo stadio, che citava l'onorevole Binetti, che rappresenta praticamente una fase successiva, ancora peggiore.

Il problema della prevenzione e del coinvolgere anche le famiglie è un discorso importante.

Un altro problema che, purtroppo, noi abbiamo sentito spesso è che la maggioranza dei giocatori patologici appartengono al ceto medio-basso. Che sia un problema di cultura, di conoscenze o di aspetti sociali, non lo si evidenzia per sostenere che sia colpa di queste persone o della società.

D'altronde, parlando chiaramente, sono molti di più coloro che hanno pochi soldi e che cercano di arricchirsi di coloro che stanno bene. È ovvio che anche tra le persone di ceto medio-alto ci sono quelle che hanno questa patologia, anche se magari in modo meno evidente e importante.

Il problema che premeva anche a me evidenziare, mi scuso se lo ripeto — l'ho

sollevato anche in sede di audizione e lo ribadisco ancora una volta — è che la maggior parte dei gestori di queste sale da gioco, perlomeno nelle regioni del Sud, andrebbe sottoposta a controllo, per verificare se vi siano elementi rilevanti dal punto di vista penale. In grande maggioranza i gestori sono persone che presentano aspetti poco chiari, per non dire poco puliti.

Purtroppo, vi è questa tendenza. Forse si dovrebbe stilare un elenco e assicurarsi che i gestori vengano controllati meglio. Si controllano tutti i negozi, non vedo perché non si possano controllare anche questi locali, visto che, nella maggioranza dei casi, chi gestisce un punto di gioco è una persona che ha avuto qualche piccolo problema *borderline*. Intensificare i controlli su questi soggetti mi sembrerebbe un punto importante.

MARIELLA BOCCIARDO. Devo aggiungere, proprio in relazione a questo punto, presidente, che occorrerebbe anche un controllo molto più ferreo e serrato sulle licenze che vengono concesse. Una volta che i locali sono aperti, ci vuole il controllo, ma bisogna agire anche *a priori*.

Nella realtà dove vivo io — a Milano 3, che è un'oasi, dove ci sono moltissimi ragazzini — in un caso è stata concessa l'autorizzazione e non si è capito bene come sia stata concessa.

ANNA MARGHERITA MIOTTO. Vi ringrazio molto. Forse alcuni interrogativi possono trovare risposta con una integrazione della presente proposta di documento conclusivo. Cerco di riassumere le questioni andando in ordine di pagine del *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* della giornata del 31 luglio 2011, in cui risulta allegata la proposta di documento conclusivo in esame.

A pagina 182 figura una citazione delle risultanze della Commissione d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali. Mi rivolgo all'onorevole Binetti, la quale aveva giustamente osservato che questo è un lavoro importante e che è opportuno renderne conto.

Troviamo già una prima citazione di questo lavoro che è stato svolto, ma non è l'unica.

A pagina 185, seconda colonna a destra, troviamo il secondo riferimento a quella Commissione, quando si riferisce che « si sono create, inoltre, condizioni di contiguità fra gioco legale e gioco illegale (...) 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 ». Si è dato, dunque, conto di questo lavoro.

A pagina 189 si illustra il profilo del giocatore. Il primo punto riguarda povertà e immaturità. È opportuno forse che si faccia riferimento alla percentuale del 56 per cento, perché queste persone, che giustamente l'onorevole Binetti osserva non essere le uniche, secondo le indagini che sono state citate, sono il 56 per cento, poco più di metà. L'altro 44 per cento riguarda persone che non appartengono a quella categoria.

All'inizio del paragrafo 3.1 è scritto che « sono interessati prevalentemente i ceti meno abbienti e le persone più povere da un punto di vista relazionale... »: forse è bene parlare di « una leggera prevalenza », perché il 56 per cento è, di fatto, una leggera prevalenza. È sbagliato porre l'enfasi, perché potrebbe sembrare che noi facciamo riferimento ad un 90 per cento. Se noi affermiamo che c'è una leggera prevalenza, si capisce che essa non è schiacciante. Possiamo anche utilizzare l'espressione « una certa prevalenza ».

Lascio per ultimo il problema della ludopatia, perché è un po' più complesso.

Arriviamo a pagina 191 e al rilievo del collega Sarubbi. Sicuramente è vero ciò che afferma. Chi ha minimizzato, in verità, ha fatto riferimento ai giocatori patologici che accedono ai SerT, che sono pochi, ma non è detto che siano pochi in assoluto perché non si recano ai SerT. Il suggerimento del collega, secondo me, va totalmente raccolto. Come hanno riferito le

associazioni antiusura, il gioco è la seconda causa di indebitamento delle persone.

A pagina 192 sulla prevenzione e formazione, in relazione alle indicazioni della collega Binetti, secondo me è assolutamente giusto ciò che lei sostiene. Si può aggiungere un punto che rifletta anche alcune questioni che sono sorte in fase di audizione.

Si può aggiungere sicuramente un punto laddove si parla della formazione. Prima di « sperimentare formule organizzative che prevedano l'accesso ai giochi esclusivamente con una *card* personale », vanno valorizzate le iniziative di formazione messe in campo dalle agenzie educative, *in primis* la famiglia, che in questi casi sono fondamentali. Mi sembra corretto aggiungerlo in quel punto.

Quanto a trasparenza e legalità, a pagina 193, è vero che la forma è molto sintetica, perché ha riassunto un po' le considerazioni che venivano da più soggetti — poiché non è di nostra competenza — però l'operazione trasparenza riguarda le procedure della concessione, che sono condotte dall'AAMS. I Monopoli di Stato, quindi, operano formalmente e anche sostanzialmente bene.

Occorrono controlli specifici per le società estere che approdano in Italia: questo è il problema che è stato più volte segnalato anche da altre Commissioni che hanno svolto l'indagine.

Si propone l'esclusione dai soggetti della filiera dell'industria di coloro che hanno avuto precedenti penali. Quest'affermazione è molto forte, me ne rendo conto, perché escludere chi ha avuto precedenti penali significa perdere un bel pezzo della filiera, se ciò fosse applicato.

Occorre, inoltre, includere la tracciabilità dei flussi di gioco e l'applicazione delle norme antiriciclaggio.

Vengono anche richiesti l'inasprimento delle pene per i minori e requisiti più stringenti per i gestori di gioco.

Se escludiamo coloro che hanno precedenti penali e prevediamo requisiti più stringenti per i gestori, limitiamo moltissimo l'attività.

PRESIDENTE. Parlerei di requisiti e controlli più stringenti per i gestori.

ANNA MARGHERITA MIOTTO. Ha ragione, presidente, forse manca la parola « controlli »: l'aggiungiamo.

Arriviamo alla ludopatia. Ci sono opinioni diverse, però oggettivamente il termine « ludopatia » viene inaugurato da chi vuole ricondurre il problema della patologia all'eccesso di gioco, compreso quello del tennis, per citare un esempio banale. Si è ludopatici non se ci si dedica al gioco d'azzardo, per denaro, ma se si è giocatori compulsivi.

Il GAP è un'altra questione. Si tratta, in verità, di due concetti diversi. Chi riconduce il GAP alla ludopatia vuole minimizzare il problema. Io non vorrei che noi entrassimo in questa diatriba, che esiste e che abbiamo sentito in questa Commissione. Non vorrei che considerassimo tutti malati.

Io penso che dalla nostra legislazione bisognerebbe togliere comunque il termine « ludopatia » e mi pare che il decreto interdirigenziale che, come sapete, è fermo ancora al MEF, parli di gioco d'azzardo e non di ludopatia.

In ogni caso il dottor Serpelloni è venuto a illustrarci chiaramente questo punto. Ha parlato di una malattia del cervello, ma ha fatto anche riferimento, come ha ricordato, peraltro, la collega Binetti, al riconoscimento del DSM IV.

Io ho l'impressione che noi dobbiamo essere più rigorosi. Siamo una Commissione che si occupa di salute e, quindi, dobbiamo chiamare la patologia GAP. Ha ragione il collega Sarubbi, però: nessuno capisce il concetto, se lo chiamiamo GAP.

PRESIDENTE. Molti hanno affermato che l'OMS ha introdotto il termine « ludopatia ».

ANNA MARGHERITA MIOTTO. No, ha introdotto il GAP, che è un disturbo. « Ludopatia » è un termine italiano creato per nascondere la verità.

PRESIDENTE. Se noi vogliamo introdurlo nei LEA, che cosa introduciamo?

ANNA MARGHERITA MIOTTO. Introduciamo il GAP, che è la patologia riconosciuta a livello internazionale.

PRESIDENTE. Bisogna specificare chiaramente che quello che viene introdotto nei LEA è il GAP. Se dobbiamo elaborare un testo di legge, dobbiamo parlare di GAP. Abbiamo capito che il problema è la distinzione. L'unica questione importante, però, è che nella proposta di introduzione della patologia nei LEA sia chiaro che viene introdotto il GAP e non la ludopatia.

ANNA MARGHERITA MIOTTO. Io ne ho dato conto, perché si è parlato più volte di ludopatia. Forse è più giusto introdurre un inciso semplice.

Presento, quindi, una nuova versione della proposta di documento conclusivo,

tesa a recepire le sottolineature testé svolte.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di intervenire, pongo in votazione la proposta di documento conclusivo nel testo modificato (*vedi allegato*).

(È approvata).

La seduta termina alle 13,20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 10 gennaio 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**Indagine conoscitiva relativa agli aspetti sociali e sanitari
della dipendenza dal gioco d'azzardo.****DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

Indice

1. Oggetto e svolgimento dell'indagine conoscitiva
 2. Quadro del fenomeno
 - 2.1. Evoluzione dell'attività di gioco
 - 2.2. Entità del volume del gioco
 - 2.3. I soggetti che operano nel sistema del gioco d'azzardo
 - 2.4. Ruolo della pubblicità
 3. Profilo dei giocatori
 4. Dipendenza da gioco
 - 4.1. Gioco d'azzardo patologico
 - 4.2. Contrasto della dipendenza.
 5. Conclusioni
 - 5.1. Affrontare le ricadute sociali e sanitarie
 - 5.1.1. Prevenzione e informazione
 - 5.1.2. Limitazione dei giochi
 - 5.1.3. Norme per la cura
 - 5.1.4. Trasparenza e legalità:
 - 5.1.5. Riordino delle competenze
 - 5.1.6. Risorse finanziarie
- 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'unani-

mità 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'articolo 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 della Camera dei

deputati, 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'Ance, 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;

dottorssa 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.

È 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 coin-

cidenza con alcune festività, mentre ora rappresenta un consumo continuo e talora incontrollato; prima per accedere al gioco occorre 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 per cento 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 per cento 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 per cento), seguite da Lotto e Lotterie, con un introito di 19,4 miliardi di euro (pari al 25,3 per cento). 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.

È 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 per cento — di cui il 92 per cento delle probabilità riguardano le vincite da 5 o 10 euro —, quelle di vincere con il sei al SuperEnalotto sono dello 0,000016 per cento).

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 per cento nel caso delle *slot machines*) viene restituita con le vincite, il 12,5 per cento viene versato all'Erario mentre il restante 12,5 per cento è attribuito alla filiera, composta dai concessionari, dai gestori e dagli esercenti.

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

In proposito si segnalano i seguenti soggetti:

Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (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 Cirsà, 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 giocate 24,8 md./riscossi 7,3 md. pari al 29,4 per cento;

2005 giocate 28,5 md./riscossi 6,16 md. pari al 21,6 per cento;

2006 giocate 35,2 md./riscossi 6,72 md. pari al 19 per cento;

2007 giocate 42,2 md./riscossi 7,2 md. pari al 17 per cento;

2008 giocate 47,5 md./riscossi 7,75 md. pari al 16,3 per cento;

2009 giocate 54,4 md./riscossi 8,8 md. pari al 16,1 per cento;

2010 giocate 61,4 md./riscossi 8,83 md. pari al 14,4 per cento;

2011 giocate 79,8 md./riscossi 8,8 md. pari all'11,02 per cento.

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 abbatta l'aliquota dal 13 per cento all'8 per cento qualora l'incremento del giocato superi il 65 per cento.

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