



# Consulta Nazionale Antiusura

O.n.l.u.s.

Consulta Nazionale delle Fondazioni e Associazioni Antiusura O.n.l.u.s.

“Giovanni Paolo II”

Associazione riconosciuta

Iscritta al n°2 del registro delle persone giuridiche della Prefettura di Bari

Iscritta al n°30/108 dell'elenco tenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze

Iscritta all'albo delle Associazioni Antiracket della Prefettura di Bari

Membro della Consulta Ecclesiale degli Organismi Socio-Assistenziali

## AUDIZIONE ALLA COMMISSIONE VI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

13 FEBBRAIO 2024

### DOCUMENTO DELLA CONSULTA NAZIONALE ANTIUSURA SUL DECRETO LEGISLATIVO PER I GIOCHI A DISTANZA

#### PREMESSA.

Negli atti parlamentari, fin dalla quindicesima legislatura, risultano depositate e verbalizzate le posizioni espresse dalla Consulta nazionale Antiusura. A intervenire per oltre un ventennio sono stati il Presidente dell'epoca, padre Massimo Rastrelli insieme ai Presidenti avvicendatisi, come Don Alberto D'Urso e l'attuale, dottor Luciano Gualzetti.

La Consulta è stata costantemente convocata in audizioni nelle indagini conoscitive, nei lavori delle commissioni parlamentari di merito e nella Bicamerale antimafia dall'anno 2002 fino all'anno 2021. La Consulta ha parlato attraverso i suoi Presidenti e depositato memorie e documenti tecnici ispirati dai valori convergenti della Dottrina Sociale della Chiesa e della Costituzione repubblicana (vedi all.1). Portando un punto di vista della realtà che prende spunto dall'incontro con le persone sovraindebitate e a rischio di usura che vedono l'azzardo come una illusoria soluzione alle proprie difficoltà economiche. L'accesso alle diverse forme di azzardo è insieme una causa e un effetto dell'indebitamento: giocando ci si indebita perché i soldi non bastano mai; quando si è indebitati si continua a giocare per recuperare le perdite entrando in una vera e propria dipendenza patologica. Circa il 10% delle persone che si rivolgono alle 34 fondazioni antiusura appartenenti alla Consulta Nazionale Antiusura Giovanni Paolo II, che accedono al Fondo di Prevenzione dell'usura (art. 15 L.108/96), hanno dissipato stipendi, pensioni, risparmi e tutto quello che può in macchinette mangiasoldi e in giochi on line.

A Febbraio del 2012, a Roma, la Consulta Nazionale Antiusura insieme ad altre associazioni impegnate nel settore ha dato vita al Cartello “Insieme contro l'Azzardo”, dando il via ad un percorso sistematico di denuncia degli effetti distorsivi sulla salute dei cittadini, dell'economia e delle finanze dello Stato.

In questi anni la Consulta ha cercato di denunciare gli effetti distorsivi dell'azzardo mettendo in evidenza:

1. la preoccupazione per la crescita della raccolta (da 25,6 mld del 2004 a 136 mld nel 2022, sembrano 149 nel 2023);
2. che alla crescita della raccolta non corrisponde l'aumento percentuale delle entrate erariali (dal 28% del 2004 al 8% del 2022);
3. che le entrate per lo Stato vengono impiegati per le conseguenze sociali (solitudine, famiglie in difficoltà economiche, sicurezza) e sanitarie (dipendenze, cure) dell'azzardo;
4. che l'introduzione del gioco legale non ha fermato quello illegale. L'esito di molteplici indagini, dimostra che maggiore è l'offerta del gioco lecito e più semplice è per le consorterie malavitose fare affari.

Come dovrebbe essere noto, la stessa Corte costituzionale, dal 1975, tutte le volte che è stata chiamata a pronunciarsi in tema di giochi pubblici d'azzardo, ha sancito l'antinomia palese tra gli articoli della Carta dell'ordinamento della Repubblica e i tratti ontologici del gioco d'azzardo. Sono sufficienti questi riferimenti dagli articoli:

Art. 3. "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"

Art. 32. La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti

Art. 41. "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana".

Art. 47. La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.

Art. 53. "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività".

In questo quadro occorre operare con una gerarchia di priorità in base al valore pubblico primario, ovvero nell'ordine: 1) la Salute e Coesione Sociale; 2) la Sicurezza pubblica; 3) la Fiscalità generale; 4) l'attività d'impresa.

La circostanza che la riserva di legge per restringere le sole modalità autorizzate come eccezioni, comunque sempre sotto il monopolio dello Stato, chiarisce che nel quadro istituzionale italiano i giochi pubblici "con denaro, per denaro e a scopo di lucro" vanno sottoposti alla massima limitazione possibile.

#### **UNA DEVIAZIONE ISTITUZIONALE**

Orbene, dall'anno 2002, in cui il Parlamento ha deliberato di lanciare, con bando di gara per le concessioni riservate ai pubblici esercizi, le slot machine, si sono susseguiti provvedimenti legislativi di segno promozionale al punto da decuplicare il volume del gioco praticato nel nostro paese.

La tavola in appendice a questo documento (All. 2) riporta la cronologia dei giochi d'azzardo, per ben 47 nuove tipologie, introdotti dagli anni 90 ad oggi.

Ma già prima del lancio delle slot machine nel 2002, si era registrata una frattura nella barriera istituzionale al gioco d'azzardo: con l'introduzione del gioco cosiddetto del bingo nel 1999, quando venne lanciato il bando per l'edificazione e l'apertura (se ne prevedevano 420) di vere e proprie case da gioco nelle città, cioè nei luoghi della quotidianità, ovvero nei quartieri popolari, anche delle periferie più disagiate.

La Consulta nazionale Antiusura, dunque, ha avvertito con tempestività lo scenario che si profilava e condotto analisi, formulato proposte e interloquuto con il Parlamento, con i governi che si sono succeduti, non mancando mai di segnalare le preoccupazioni allo stesso Capo dello Stato. Preoccupazioni alle quali il Presidente attuale, Sergio Mattarella, si è mostrato molto sensibile.

La Consulta nazionale Antiusura ha rilevato precocemente questa emergenza dal palesarsi di ripetuti casi di famiglie ridotte in condizioni disperate per l'usura praticata, su uno o più congiunti in condizioni di dipendenza da gioco d'azzardo. Il 28 giugno 2012, ricordiamo, convenirono in udienza dal Papa Benedetto XVI con la Consulta Nazionale Antiusura circa 60 giocatori d'azzardo che erano usciti dalla dipendenza o che si sforzavano di contrastarla insieme alle loro famiglie.

#### **L'OGGETTO DELLA CONVOCAZIONE PRESSO LA COMMISSIONE SESTA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI.**

La Consulta Nazionale Antiusura è oggi convocata presso la Commissione VI della Camera dei deputati per esprimere valutazioni in merito al riordino del cosiddetto "gioco a distanza", che con dizione istituzionale, corretta andrebbe indicato come "gioco d'azzardo digitale con piattaforma online".

Qui si rimarca come tale comparto abbia conosciuto una crescita esponenziale dall'anno della sua prima autorizzazione, cioè il 2004, a oggi. Per restare alla deriva dell'ultimo decennio, si è passati da 38 miliardi del 2019 a circa 85 nel 2023.

Il volume di denaro è però una misura del numero di praticanti che si evince dagli oltre 17 milioni di conti di gioco attivi, come riportato dalla stessa ADM.

La velocità della reiterazione del comportamento temerario attiva le plurime disfunzioni nella persona, nella sua rete familiare e nella società.

Il gioco d'azzardo online non subisce nemmeno la naturale limitazione materiale della installazione in uno spazio fisico esterno al domicilio della persona. Questa circostanza attiva un rapido coinvolgimento, anche in forza delle altissime frequenze che la tecnologia supporta: con miliardi di operazioni nell'insieme degli utenti e con tempo di esposizione sempre più prolungato della singola persona. Altresì, lascia sguarniti gli argini all'accesso dei minori alle diverse forme di offerta on line, in particolare scommesse sportive, trasformando uno spazio, come quello sportivo di divertimento in un luogo di accesso e di introduzione a forme di dipendenza patologica. Ormai, infatti, si scommette su tutta la durata dell'evento sportivo. Si scommette su tutto. Ad esempio, nel calcio quanti falli, quanti cartellini, quanti pali o traverse. Nel tennis quanti lob, quanti ace, e così via. E questo è possibile proprio grazie al fatto che la quotazione della scommessa arriva sul terminale mobile su cui si sta guardando l'evento sportivo, che diventa l'equivalente di una slot machine, e così appunto diventa esponenziale la possibilità di diventare dipendenti.

La Consulta Antiusura negli anni ha rivolto insistentemente appelli al mondo politico e istituzionale affinché fosse vietata qualunque forma di pubblicità e sponsorizzazioni ai giochi d'azzardo e alle scommesse, (radio, tv, stampa, "canali informatici digitali e telematici, inclusi i social media"), comprese le manifestazioni sportive, culturali o artistiche. Rispetto a tale "divieto assoluto", (decreto-legge n. 87 del 2018), però, vi è stata una parziale "apertura" da AGCOM con "Linee guida", deliberate il 18 aprile 2019. Ed oggi le stesse federazioni sportive chiedono insistentemente che sia totalmente rimosso il divieto di pubblicità affinché le società sportive possano combattere i loro deficit. Questo appare tanto più inopportuno alla luce di quanto emerso l'anno scorso in merito ai giovani calciatori affetti da azzardopatia.

#### **LE RICHIESTE DELLA CONSULTA NAZIONALE ANTIUSURA, OGGI DEPOSITATE ALLA VI COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E, PER IL SUO TRAMITE, AL PARLAMENTO E AL GOVERNO:**

1. La prima richiesta è di rallentare la frequenza di ogni singola operazione contingentandola a non risultare inferiore almeno a tre minuti.
2. La seconda richiesta è l'interruzione della partecipazione al terminale di gioco ogni 30 minuti, con una franchigia di tempo pari ad almeno altri 30 minuti.

3. La soppressione integrale di alcune modalità di gioco d'azzardo online quali:
  - a. Le scommesse tra privati che funzionano come volano per lo stesso gioco d'azzardo illegale.
  - b. Le scommesse su singole scomposizioni degli eventi sportivi durante il loro svolgimento.
4. Codificare per tutte le modalità di gioco d'azzardo, sia online sia fisico, la non compartecipazione a nessuna quota delle entrate statali e/o del margine privato da parte di ogni e qualsivoglia pubblica amministrazione locale, del servizio sanitario nazionale, del terzo settore accreditato nel sistema di sicurezza sociale e delle prestazioni sanitarie, delle scuole e delle associazioni di volontariato.
5. La rigorosa attuazione del dispositivo normativo del divieto assoluto di pubblicità, come disposto dalla legge di conversione del decreto dignità nel 2018. Conseguentemente, riforma della delibera antinomica dell'AGCOM che nel 2019 considerò lecita, sotto forma di esposizione dell'offerta commerciale, la quotazione delle scommesse prima e anche mentre siano in corso gli eventi sportivi.
6. Attribuzione della governance primaria al ministero della Salute che, in base a comprovate evidenze scientifiche dell'Istituto superiore di sanità e previo parere consultivo dell'Osservatorio nazionale per il contrasto al gioco d'azzardo, indichi la compatibilità. Vanno garantiti modi certi – vale a dire coerenti con l'intangibilità della salute pubblica e della integrità della persona – le determinate modalità di esercizio dei giochi pubblici.
7. Conseguentemente eliminare dal decreto legislativo la istituenda “Consulta nazionale dei giochi pubblici”, sia per l'inaccettabile duplicazione di organismi sia per l'interferenza che avrebbe con le attribuzioni istituzionali fissate per legge e svolte dal ministero della Salute, per il tramite dell'Osservatorio per il contrasto al gioco d'azzardo.
8. Accoglimento integrale dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nelle direttive generali annuali dei ministeri della Salute e delle raccomandazioni che la Direzione generale di prevenzione sanitaria, nella sua funzione di Presidenza dell'Osservatorio per il contrasto al gioco d'azzardo, ha trasmesso con la relazione del 2 dicembre 2022 dell'Osservatorio nazionale sulla materia.
9. Poiché le vittime dell'usura qualificate come persone fisiche non hanno riconoscimento del diritto d'accesso alle provvidenze dell'articolo 14 della legge 108 del 1996, si chiede la eliminazione di tale ineleggibilità. La vittima dell'usura, per la sua condizione di dipendenza patologica da gioco d'azzardo, quando si risolve a collaborare con la giustizia denunciando la parte attiva del reato d'usura, attualmente non beneficia, come invece le vittime di usura esercitanti attività economica, della misura premiale dello Stato. Misura peraltro disponibile, con ottimi risultati, da trent'anni per le vittime imprenditoriali di usura ed estorsione.
10. Attuare quanto approvato dalla Commissione Parlamentare Antimafia e dal Parlamento nella XVII Legislatura in ordine alla RELAZIONE SULLE INFILTRAZIONI MAFIOSE E CRIMINALI NEL GIOCO LECITO E ILLECITO
11. Escludere per legge ogni forma di erogazione di risorse finanziarie – al di fuori degli ordinari trasferimenti previsti in sede di bilancio o di provvedimenti di assestamento/variazione – derivanti allo Stato e/o ai soggetti privati concessionari agli enti locali e agli enti non profit convenzionati o accreditati con la Pubblica Amministrazione. Questa clausola è fondamentale per evitare ogni e qualsivoglia conflitto di interesse, anche potenziale, nella collaborazione tra amministrazioni centrali dello Stato, enti locali ed enti del terzo settore nella prevenzione e nell'assistenza.
12. Spetta al ministro della Salute, di concerto con il dicastero del Welfare e avvalendosi anche del Dipartimento delle Politiche Antidroga, definire obiettivi annuali da perseguire nella prevenzione e nella riabilitazione del Disturbo da gioco d'azzardo.
13. Il governo recepisca e proceda all'attuazione conseguente di quanto disposto dal ministero della Salute con i decreti del ministro del luglio 2021 e con la relazione conclusiva dell'Osservatorio nazionale per il contrasto al gioco d'azzardo il 2 dicembre 2022.

## CONCLUSIONI

Va rimarcata la forte dissonanza tra la vigenza di una legislazione improntata alla riparazione del danno sociale (norme antiusura, che includono interventi solidaristici con le vittime e di prevenzione) e l'adozione, incalzante dalla metà degli anni Novanta, di norme promozionali di Stato del gioco d'azzardo, fino a configurarlo come un consumo di massa. Il gioco d'azzardo online ha arrecato i danni di una deriva che è urgente arrestare.

In conclusione, l'ammissione esplicita della fonte del "rischio" e l'impiego da rendere obbligatorio del termine "azzardo" (in luogo della dizione fuorviante di "gioco pubblico") permettono a tutti di individuare "cosa" mette a repentaglio l'azzardo, ovvero i beni fondamentali gettati in condizione di grave incertezza:

- L'integrità della persona
- La coesione sociale
- L'utilità sociale che per la Costituzione deve sempre e comunque connotare l'attività impresa economica e la libera iniziativa imprenditoriale
- Il risparmio che la Repubblica tutela e incoraggia (art. 47 Costituzione).

### **Allegati.**

1. Cronologia dei documenti presentati dalla Consulta Nazionale Antiusura
2. Sequenza dei giochi d'azzardo introdotti con legge della Stato e in precedenza inediti.