



GAETANO GIORDANO e RITA ATRIA
associazione antiracket antiusura

Al Sig. Presidente
On.le Marco OSNATO
VI Commissione Finanze
Camera dei Deputati
---ROMA---

Inviata a mezzo mail a: com_finanze@camera.it

Oggetto: Audizione Associazione Antiracket e Antiusura “Gaetano Giordano e Rita Atria” su Schema di Decreto Legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza.

Gentile Sig. Presidente, On.le Marco Osnato,

a nome di tutti i Soci dell’Associazione che presiedo, nonché dei Membri del Consiglio Direttivo, ringrazio Lei e i Componenti della Commissione Finanze per l’interesse nei confronti di una materia che, per la sua portata, inevitabilmente interessa tutti.

Come Associazioni Antiracket e Antiusura, nostro malgrado, da circa un ventennio siamo ancora più coinvolti in questa materia che genera forme di sovraindebitamento che spesso sfociano nell’usura nonché nella commissione di reati particolarmente allarmanti sul piano sociale e della sicurezza pubblica oltre a generare forme di dipendenza patologica difficili da estirpare.

Ci auguriamo pertanto, di offrire un contributo fattivo ai Lavori della Commissione dal Lei presieduta inviando a tutti i Membri della Commissione la Relazione allegata, della quale Le chiediamo di darne pubblicazione sulla pagina *internet* della Commissione, rendendoci disponibili, ove fosse necessaria, ogni forma di collaborazione potendo contare su una conoscenza ventennale della materia.

La saluto perciò, con gratitudine.

Il Presidente

Avv. Attilio Simeone

GeA | associazione
antiracket
antiusura

via De Rossi, 215 - 70122 Bari
080 9260919 - 327 8393225
associazionegiordanoeatr@gmail.com



GAETANO GIORDANO e RITA ATRIA
associazione antiracket antiusura

Esame dello Schema di Decreto Legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza.

Gentile Presidente della VI Commissione Finanze presso la Camera dei Deputati, On.le Marco Osnato, Gentili Onorevoli Deputati, Vi ringrazio, a nome personale e di tutto il Consiglio Direttivo dell'Associazione Antiracket e Antiusura "Gaetano Giordano e Rita Atria", che presiedo, per l'invito ad essere audito in relazione allo schema di Decreto Legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza.

"Si lotti con tutte le forze per sconfiggere le diffuse piaghe sociali dell'usura e dell'azzardo che generano continui fallimenti non solo economici, ma anche familiari ed esistenziali". Così Papa Francesco il 18 dicembre 2015 nel corso dell'Anno della Misericordia.

Dai dati pubblicati da ADM, nel 2023 la raccolta di gioco d'azzardo si è attestata a 150 miliardi, con un balzo in avanti della spesa di 15 miliardi di euro rispetto al 2022. Il *trend* non sembra arrestarsi così come non sembra che l'offerta di gioco legale *on-line* sia destinata a sostituire l'offerta di gioco fisico che, al contrario, continuerà a suscitare interesse sulle fasce sociali che non hanno dimestichezza con piattaforme digitali e conti di gioco.

In questi lunghi anni abbiamo assistito ad un continuo aumento dell'offerta e del conseguente consumo che inevitabilmente ha finito per interessare i giovani che sempre più spesso si affacciano al mondo dell'azzardo.

Solo per citare qualche esperienza diretta. Qualche anno fa, l'**Azienda Sanitaria Locale BA – Dipartimento delle Dipendenze Patologiche** rilevava un *trend* in forte e preoccupante aumento di soggetti, di ogni estrazione sociale che presentavano problemi economici, che si sono rivolti al Servizio perché affetti da GAP (Gioco d'Azzardo Patologico). Si segnala che nel 2012, in assenza del c.d. Decreto Balduzzi, i soggetti in cura presso la ASL Bari erano 100, mentre nel 2013 sono passati a 132 soggetti, nel 2014 a 144, nel 2015 sono stati presi in cura 195 soggetti con un aumento rispetto al 2012 del 95% in soli quattro anni. In particolare, nella rilevazione pubblicata del Dipartimento delle Dipendenze Patologiche della stessa ASL si segnalava già "*che siamo di fronte ad un fenomeno nuovo, in costante evoluzione...*". In linea con quanto dichiarato negli anni precedenti, nella relazione annuale del 2019 la ASL rilevava un aumento di nuovi utenti patologici

GeA | associazione
antiracket
antiusura

via De Rossi, 215 - 70122 Bari
080 9260919 - 327 8393225
associazionegiordanoeatr@gmail.com



in carico del 44% di cui si registrava un preoccupante aumento del 7% di nuovi utenti con riferimento ai soggetti di età compresa tra i 15 e i 25 anni rispetto all'anno precedente.

Dello stesso tenore, nel 2018 l'Istituto Superiore di Sanità rese noto che ben il 29,2% dei ragazzi di età compresa tra i 14 e i 17 anni giocava regolarmente d'azzardo e che su base nazionale si assisteva ad un progressivo aumento della percentuale dei giocatori di minore età.

Nello specifico, in una indagine **condotta** dall'**Associazione italiana dei consumatori e degli operatori del gioco (ACOGI)**, è emerso l'identikit del *baby* giocatore d'azzardo. L'indagine ha coinvolto 230 studenti, in età compresa fra i 13 e i 16 anni. Gli intervistati hanno dichiarato di frequentare i centri scommesse (52% delle preferenze), a seguire bar e tabacchi (19% delle preferenze) mentre il 16% dichiarava di giocare *on line*, preferibilmente tramite il proprio pc.. **L'88% degli studenti che ha dichiarato di scommettere, presentava un rendimento scolastico non eccellente o scarso**, nel 77% dei casi i ragazzi vivevano in gruppi familiari numerosi, di «*dispersione delle relazioni*», per cui era certamente più facile avvicinarsi al gioco d'azzardo in maniera assolutamente non vigilata tant'è che **il 23% dichiarò che il gioco d'azzardo poteva rappresentare una fonte di reddito.**

Allo stesso modo, in un Convegno svoltosi presso la Facoltà di Giurisprudenza di Bari, un gruppo di studenti dell'Istituto superiore Giulio Cesare di Bari, impegnati nel Progetto "*Legalità è Cultura*", ha promosso una indagine su un campione di 300 studenti provenienti dagli istituti superiori della città di età compresa fra i 15 e i 20 anni. Nell'indagine è emerso che la maggior parte dei ragazzi di sesso maschile ha dichiarato di giocare regolarmente d'azzardo con almeno tre giocate a settimana, mentre la maggioranza ha dichiarato che vi è la completa assenza di controlli da parte dei gestori nella verifica dell'età dei giocatori. Quasi tutti gli intervistati presentava una situazione familiare nella quale si gioca d'azzardo con una frequenza importante. Quasi il 50% degli intervistati non sapeva che la Regione Puglia aveva una legge che regolamentava il gioco d'azzardo legale e quasi il 50% dichiarava di non essere soddisfatto della qualità della vita del proprio quartiere. **Il 15% degli intervistati di sesso maschile dichiarava che il gioco d'azzardo poteva costituire una fonte di guadagno e che poteva diventare un lavoro.**

In questo scenario, la società civile ha chiesto più volte al Decisore pubblico a qualunque livello provvedimenti finalizzati:

1. a rendere efficace il divieto di offerta per i gestori nei confronti dei soggetti minori di età sensibilizzando tutte le forze dell'ordine fino ad intraprendere controlli più serrati;



2. a concordare con le Amministrazioni locali progetti di formazione del personale addetto presso gli esercenti di offerta di gioco d'azzardo;
3. a costruire progetti di cittadinanza attiva con gli istituti scolastici trovando in questa materia la traduzione più autentica dell'educazione civica;
4. a studiare Regolamenti comunali e Ordinanze sindacali lì dove, come ricorda il Consiglio di Stato, l'impatto negativo in termini di lesione del diritto alla salute era concreto;
5. ad impedire ogni forma di pubblicità diretta e/o indiretta e con qualunque mezzo e di ogni forma di sponsorizzazione in special modo durante le manifestazioni sportive di ogni ordine e grado.

In questi lunghi anni però l'aggressività delle campagne pubblicitarie dell'offerta di azzardo ha disatteso completamente ogni migliore auspicio con riferimento alla salvaguardia della tutela della salute pubblica. Anzi, è apparso chiaro l'intento di relegare le informazioni sulla prevenzione a messaggi reclamizzati come fossero effetti collaterali di prodotti farmaceutici.

Lo schema di riordino presentato e oggi in discussione continua a risentire di queste carenze.

Ad iniziare dalla Relazione Illustrativa nella quale vengono evidenziate le ragioni per le quali in Italia il settore del gioco *on-line* non è partito.

Scriva il Proponente a pagina 2: *“Tale criticità è sorta e si è sviluppata a partire dal 2013 con l’emanazione, per l’appunto, di leggi regionali e regolamenti comunali orientati a contrastare lo sviluppo delle reti fisiche di raccolta del gioco e, simmetricamente, a contrarre il numero dei luoghi fisici nei quali fosse possibile acquistare prodotti di gioco”.*

Questa affermazione, non tecnicamente vera, evidentemente risente del desiderio di chi sostiene che l'impegno di Sindaci e degli Amministratori locali, sia solo quello di assecondare le richieste di chi ne ha fatto una attività di impresa. Oltretutto, tale *“esordio”*, è sconfessato perfino dalla Corte costituzionale che con la sentenza n.108 del 2017, chiamata a scrutinare la legittimità proprio della Legge della Regione Puglia n. 43 del 2013, in tema di contrasto alla diffusione della patologia da gioco d'azzardo, con la quale i giudici hanno definitivamente chiarito che ***“Il legislatore regionale è intervenuto, invece per evitare la prossimità delle sale e degli apparecchi da gioco a determinati luoghi, ove si radunano soggetti ritenuti psicologicamente più esposti all’illusione di conseguire vincite e facili guadagni e, quindi, al rischio di cadere vittime della “dipendenza da gioco d’azzardo”: fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio***



disturbo del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all'alcoolismo. La disposizione in esame persegue, pertanto, in via preminente finalità di carattere socio-sanitario, estranee alla materia della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, e rientranti piuttosto nella materia di legislazione concorrente «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), nella quale la Regione può legiferare nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale.»

Proseguendo l'analisi dello Schema, ciò che emerge come prima criticità è che mentre da un lato si affronta quasi dettagliatamente la disciplina dei rapporti tra lo Stato ed i concessionari, di contro non si riscontrano elementi prescrittivi a carico delle stesse concessionarie per quanto attiene al rapporto di responsabilità nei confronti degli utenti giocatori. **Sul punto vi è un rinvio a provvedimenti successivi che non trovano un quadro tecnico delineato nel presente Schema.**

Così ad esempio nel Capo 1 articolo 6, comma 5, lett. a), ai fini dell'individuazione dell'esatta responsabilità civile e penale con conseguente eventuale richiesta di risarcimento dei danni subiti dai singoli giocatori come conseguenza di un comportamento scorretto a causa di una offerta lesiva di beni giuridici tutelati, lo Schema dovrebbe prevedere l'obbligo per le concessionarie di una sede legale italiana.

Così pure, nello stesso articolo 6, comma 5, lett. f), sarebbe auspicabile eliminare il riferimento alla soglia del 2 per cento quale limite al di sopra del quale obbligare i concessionari a comunicare ad ADM i dati identificativi delle persone fisiche o giuridiche che detengono, direttamente o indirettamente una partecipazione al capitale o al patrimonio. Il capitale ed il patrimonio delle società concessionarie dovrebbe essere interamente tracciato senza possibilità alcuna di schermatura.

Bisognerebbe prevedere all'art. 6, comma 8, primo capoverso, il coinvolgimento nella sottoscrizione del contratto di conto di gioco tra il concessionario ed il giocatore del coniuge/convivente, ove presente. Considerata la natura del prodotto, ciò potrebbe costituire una forma efficace di prevenzione e controllo anche nell'ottica di una gestione virtuosa dell'economia familiare.

Inoltre, la disposizione di cui all'art. 6, lett. b), in materia di *“utilizzo del conto di gioco in osservanza delle disposizioni vigenti, anche di fonte unionale, in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di*



finanziamento al terrorismo”, si pone in forma contraddittoria con quanto stabilito dal successivo art. 13, comma 13, secondo e terzo periodo, lì dove si afferma che, *“la ricarica del conto di gioco on line presso il punto vendita ricariche avviene mediante gli strumenti di pagamento, idonei a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari, già in precedenza indicati dal titolare del conto di gioco al concessionario e da quest’ultimo già validati per l’effettuazione delle operazioni sul conto di gioco. Fermo quanto previsto al primo periodo, le operazioni di ricarica effettuate presso i punti vendita ricariche sono consentite, nel limite complessivo settimanale di 100 euro, anche in contanti e mediante strumenti di pagamento diversi da quelli indicati al secondo periodo”*.

Sul punto, nel corso degli anni, anche a causa dell’apertura indiscriminata di centri di gioco legale in special modo in quartieri socialmente ed economicamente depressi, abbiamo assistito alla riviviscenza della figura dell’usuraio di quartiere che con piccoli prestiti ha imposto tassi di interessi altissimi. Pertanto, se l’intento è quello di tracciare tutti i flussi finanziari che approdano nei conti gioco, deve essere completamente eliminata la possibilità di utilizzo del contante.

Sarebbe auspicabile la completa eliminazione del procedimento per il pagamento delle vincite come descritto nell’art. 7, comma 8, lett. e) ed f) atteso che, il sistema in modo istantaneo dovrebbe riconoscere la validità della giocata e la conseguente entità della vincita. Non si comprende perciò perché il pagamento della vincita debba avvenire a seguito di una espressa richiesta da parte del giocatore.

Un discorso *ad hoc* merita il Titolo III sulla *“tutela e protezione del giocatore”*.

Se è vero che, *“obiettivo primario della disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia è quello di perseguire piena e affidabile protezione della salute del giocatore attraverso misure idonee a prevenire ogni modalità di gioco che possa generare disturbi patologici del comportamento o forme di ludopatia”*, dai dati sopra evidenziati sui casi di presa in carico delle ASL, nonché da quelli comunemente reperibili in fonti ufficiali sulle stime dei giocatori patologici e sulle modalità da sempre evidenziate dagli studiosi, attraverso le quali si manifesta il Disturbo da gioco d’azzardo, emerge chiaramente che **il c.d. “gioco responsabile” così come declinato fino ad oggi**, cioè *“l’insieme delle misure volte a ridurre la diffusione di comportamenti di gioco eccessivo o problematico, sviluppando nel giocatore la capacità di giocare in modo equilibrato, consapevole e controllato”*, **non ha raggiunto l’intento sperato e perciò, deve essere completamente ribaltato il suo paradigma.**



Fino ad oggi le forme di “gioco responsabile” sono state declinate solitamente in messaggi reclamizzati con modalità tali da non incidere sulla capacità volitiva di soggetti problematici e quindi a rischio patologia. Se infatti, diretti a soggetti con problematicità, la *reclame* “gioca responsabilmente” non ha alcun effetto, se, invece, diretta a soggetti del tutto avulsi da un atteggiamento problematico, allo stesso modo non risultata di alcuna utilità. Per essere ancora più chiari e nel rispetto di ogni sensibilità, sarebbe come dire ad un soggetto tossicodipendente, drogati ma fallo responsabilmente!

Il principio del “gioco responsabile” dovrebbe, al contrario, onerare chi offre il prodotto, attraverso meccanismi di esclusione automatica, lì dove si superano soglie predeterminate di spesa giornaliera e mensile ovvero di tempo trascorso dinanzi ai dispositivi. Oltretutto, i meccanismi di esclusione automatica dovrebbero riguardare l’intera offerta nella sua globalità e non solo con riferimento al singolo gioco.

Solo così, ebbene sottolinearlo, potrebbe darsi, a parere di chi scrive, soddisfatto il requisito della responsabilità quale manifestazione del principio di buona fede e correttezza contrattuali.

Premesso che la natura dell’offerta di gioco d’azzardo seppure legale resta pur sempre pericolosa, tutta la filiera della responsabilità andrebbe necessariamente costruita sul modello dell’art. 2050 del codice civile a mente del quale: “*Chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di un’attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno*”.

Dello stesso parere appare l’Unione Europea.

La Corte di Giustizia UE, nella sentenza del 15.09.2011, IV sez., (causa C-347/09), nel disciplinare il gioco d’azzardo soprattutto *on-line*, ha ribadito tre principi essenziali:

1. gli Stati membri, possono imporre restrizioni all'esercizio dei giochi d'azzardo, essendo l'offerta di questi un'attività economica che può comportare oggettivamente conseguenze pregiudizievoli per la collettività e per l'ordine pubblico in generale. La Corte ha riconosciuto che sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale, spettando loro in definitiva valutare, alla luce della propria scala di valori, le misure necessarie di protezione;
2. l'obiettivo della tutela del consumatore contro la dipendenza dal gioco è, in linea di principio, difficilmente compatibile con una politica di espansione dei giochi di azzardo.



Nel contempo, una politica di espansione «controllata» può risultare coerente tanto con l'obiettivo della prevenzione dello sfruttamento dell'attività di gioco a fini criminali, tanto con quello della lotta contro la dipendenza dal gioco, tramite l'incanalamento dei consumatori verso circuiti controllati;

3. in tema di pubblicità afferma che: essa va contenuta e strettamente limitata a quanto necessario per incanalare i consumatori verso le reti controllate, e non incoraggiare una partecipazione attiva del consumatore, in particolare banalizzando il gioco o proponendo un'immagine positiva dello stesso.

Ancora, con la Raccomandazione dell'UE indirizzata proprio all'Italia del 14 luglio 2014, l'Unione Europea ha declinato una serie di attività che il nostro Paese, come Stato membro, è chiamato a rendere effettive ed efficaci sul piano dei risultati concreti.

Nella citata Raccomandazione la UE ha ribadito la necessità affinché le:

1. informazioni reclamizzate sui prodotti comportino una comprensione effettiva dei rischi legati al gioco d'azzardo;
2. le comunicazioni commerciali (pubblicità e sponsorizzazione) dovrebbero essere effettuate responsabilmente;
3. gli Stati membri dovrebbero garantire che i minori non abbiano accesso al gioco d'azzardo on-line e prevedere norme atte a ridurre al minimo i contatti con il gioco attraverso la pubblicità o la promozione del gioco d'azzardo mediante mezzi audiovisivi o altre forme;
4. dovrebbe essere previsto un processo di registrazione per creare un conto di gioco, in modo da obbligare i consumatori a fornire informazioni sulla loro età e identità che vengano verificate dagli operatori;
5. dovrebbe essere disponibile una prevenzione concreta come fissare limiti di spesa durante il processo di registrazione, la possibilità di ricevere messaggi di allerta sulle vincite e le perdite durante il gioco e la possibilità di sospendere temporaneamente o definitivamente il gioco quando si eccede oltre un certo limite;
6. la pubblicità e la sponsorizzazione dei servizi di gioco d'azzardo *on-line* dovranno essere più trasparenti e più responsabili sotto il profilo sociale. Ad esempio, le comunicazioni commerciali non dovranno contenere dichiarazioni infondate sulle possibilità di vincita, incitare al gioco d'azzardo o lasciare intendere che il gioco d'azzardo risolve i problemi sociali, professionali, personali o finanziari;



7. gli Stati membri sono inoltre invitati a realizzare campagne di sensibilizzazione sui rischi legati al gioco d'azzardo nonché a raccogliere dati sulla creazione e la chiusura dei conti di gioco e sulla violazione delle norme in materia di comunicazione commerciale;
8. gli Stati membri dovrebbero inoltre designare competenti Autorità indipendenti di regolamentazione che contribuiscano ad assicurare l'effettiva verifica della conformità alla raccomandazione.

In definitiva, nel complesso, lo Schema di riordino oggi presentato, meriterebbe una maggiore e più approfondita riflessione soprattutto sotto il profilo di una efficace tutela della salute del giocatore e ancor di più nei confronti dei giocatori patologici e delle loro famiglie.

Allo stesso modo meriterebbero maggiore chiarezza le disposizioni sulla trasparenza delle società concessionarie, sulla tutela dell'ordine pubblico, sulla sicurezza e tracciabilità dei flussi finanziari; sui limiti della pubblicità, sul c.d. gioco responsabile, sui limiti dell'offerta di gioco on-line.

Si chiede, altresì:

1. l'istituzione di un Tavolo tecnico del Governo allargato alla società civile finalizzato alla predisposizione di un Testo di riordino complessivo dell'intero comparto dei giochi;
2. la messa a disposizione pubblica dei dati disaggregati per tipologia di gioco e su base territoriale finalizzata allo studio e all'analisi di politiche di prevenzione della patologia da gioco d'azzardo;
3. divieto assoluto di ogni forma di pubblicità del prodotto con ogni mezzo anche via internet soprattutto nella fascia oraria 07:00-23:30;
4. istituzione di una Autorità indipendente sui giochi di stato e la conseguente eliminazione della previsione della Consulta come articolata nello Schema.

Nel ringraziare, porgo cordiali saluti.

Il Presidente

Avv. Attilio Simeone

Ufficio Stampa:

Dott.ssa Rosanna Volpe

+ 39 339 7001817

associazionegiordanoeatrìa@gmail.com