



Riferimento/incarto: COO.2180.109.7.123673 / 217.1/2011/01115

bj-ben, bj-bc, bj-bm, bj-hima

Data: 30 aprile 2014

Rapporto esplicativo sull'avamprogetto di legge federale sui giochi in denaro (Legge sui giochi in denaro, LGD)

Compendio

La legge sui giochi in denaro disciplina l'ammissibilità, l'esercizio e l'impiego del prodotto dei giochi che, fatta una posta, prospettano la possibilità di una vincita in denaro.

Situazione iniziale e obiettivi del progetto

L'11 marzo 2012 il Popolo e i Cantoni hanno accettato il controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Per giochi in denaro al servizio del bene comune». Il presente avamprogetto attua il nuovo articolo 106 della Costituzione (Cost.). Attualmente i giochi in denaro sono retti da due leggi federali: la legge del 18 dicembre 1998 sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco e la legge dell'8 giugno 1923 concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate. L'avamprogetto riunisce i due atti in un'unica legge federale e crea una normativa coerente, efficace e moderna sul gioco in denaro in Svizzera. Mira da un lato a tutelare adeguatamente la popolazione dai pericoli insiti nei giochi in denaro e dall'altro a garantire un esercizio sicuro e trasparente dei giochi. Infine i proventi dei giochi in denaro vanno devoluti all'AVS e all'AI e a scopi d'utilità pubblica.

Contenuto del progetto

Visti i buoni risultati raggiunti, l'avamprogetto riprende ampiamente la normativa e la prassi vigenti. Ciò significa che le case da gioco continueranno a necessitare di una concessione e a essere sottoposte alla vigilanza della Confederazione. Sul prodotto lordo dei giochi sarà riscossa una tassa (la cosiddetta tassa sulle case da gioco) destinata all'AVS e all'AI. Le lotterie, le scommesse sportive e i giochi di destrezza saranno ancora soggetti all'autorizzazione e alla vigilanza dei Cantoni. Gli utili netti delle lotterie e delle scommesse sportive dovranno essere utilizzati integralmente per scopi d'utilità pubblica, segnatamente in ambito culturale, sociale e sportivo. Infine continuerà a essere possibile giocare a soldi in ambito privato senza dover chiedere un'autorizzazione. Anche i giochi a premi e i concorsi destinati a promuovere le vendite saranno autorizzati, a condizione che vi si possa partecipare anche gratuitamente.

Le novità del progetto si limitano essenzialmente ai punti seguenti: è abolito il divieto di proporre giochi da casinò online, il che significa che le case da gioco potranno chiedere un'estensione della loro concessione per offrire online i loro giochi. Per contrastare efficacemente i giochi non autorizzati in Svizzera, l'avamprogetto prevede di modernizzare le disposizioni penali e di bloccare l'accesso alle offerte straniere di giochi online in denaro. I tornei di giochi in denaro, ad esempio i tornei di poker, saranno ammessi, a condizioni severe, anche al di fuori delle case da gioco. Le altre categorie di giochi restano essenzialmente invariate. I giochi continuano a essere suddivisi in lotterie, scommesse sportive, giochi da casinò e giochi di destrezza. Le definizioni e le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione sono tuttavia parzialmente modificate sia per tener conto degli sviluppi sociali e tecnologici e per consentire un'offerta di giochi interessante, sia per ridurre al minimo il conflitto di competenze tra Confederazione e Cantoni. Nel diritto vigente, le vincite alle lotterie e alle scommesse sportive sono imponibili, mentre quelle realizzate nelle case da gioco non lo sono. Per eliminare questa disparità di trattamento, l'avamprogetto estende l'esenzione fiscale a tutte le vincite al gioco, adeguando così la normativa svizzera a quella applicata negli altri Paesi.

Per tutelare i giocatori dal gioco eccessivo, le suddette novità sono affiancate da tre ordini di misure: un primo pacchetto di misure compete agli organizzatori dei giochi in denaro, i quali, a dipendenza del rischio potenziale e del canale di distribuzione dei giochi, devono adottare adeguate misure di protezione. La misura più severa che possono adottare è l'esclusione dal gioco dei giocatori a rischio, allontanandoli dai giochi più pericolosi. Un secondo pacchetto di misure compete ai Cantoni, i quali si impegnano ad adottare provvedimenti per prevenire il gioco eccessivo e offrire possibilità di consulenza e di cura. La terza misura consiste nell'istituire una Commissione consultiva per la prevenzione del gioco eccessivo. L'avamprogetto tiene conto anche degli altri rischi derivanti dai giochi in denaro. Contiene infatti numerose disposizioni per una gestione dei giochi corretta e trasparente, come ad esempio le misure contro le manipolazioni delle competizioni sportive. Infine, sottopone le case da gioco, come anche gli organizzatori delle lotterie, delle scommesse sportive e dei giochi di destrezza potenzialmente più pericolosi, alla legge sul riciclaggio di denaro.

Mentre le vigenti disposizioni in merito alla tassa sulle case da gioco restano invariate, l'avamprogetto introduce diverse prescrizioni sulla destinazione a scopi d'utilità pubblica dei proventi delle lotterie e delle scommesse sportive. Infine, prevede la creazione di un organo di coordinamento composto in modo paritetico da rappresentanti delle autorità esecutive federali e cantonali. Tale organo deve istituzionalizzare lo scambio di opinioni e la cooperazione tra autorità federali e cantonali ai fini di una politica coerente ed efficace sui giochi in denaro.

Il progetto di legge è stato elaborato in stretta collaborazione con i principali soggetti coinvolti e gode pertanto di un ampio sostegno.

Indice

Rapporto esplicativo sull'avamporgetto di legge federale sui giochi in denaro (Legge sui giochi in denaro, LGD)	1
1 Punti essenziali del progetto.....	5
1.1 Situazione iniziale	5
1.1.1 Quadro costituzionale e normativo	5
1.1.2 Mandati del Consiglio federale e organizzazione del progetto	10
1.1.3 Il mercato svizzero dei giochi in denaro.....	11
1.1.4 Misure contro la manipolazione di competizioni sportive	14
1.1.5 Diritto comparato.....	16
1.1.6 Interventi parlamentari.....	21
1.2 La normativa proposta.....	22
1.2.1 Obiettivi della nuova legge	22
1.2.2 Categorie e obbligo di autorizzazione dei giochi in denaro	23
1.2.3 Giochi online	24
1.2.4 Protezione dal gioco eccessivo e da altri rischi	25
1.2.5 Tassazione e utilizzazione del prodotto dei giochi	27
1.2.6 Autorità	29
2 Commento ai singoli articoli	30
2.1 Capitolo 1: Disposizioni generali	30
2.2 Capitolo 2: Case da gioco	34
2.3 Capitolo 3: Giochi di grande estensione	39
2.4 Capitolo 4: Giochi di piccola estensione	42
2.5 Capitolo 5: Gestione dei giochi da casinò e dei giochi di grande estensione.....	46
2.6 Capitolo 6: Protezione dal gioco eccessivo	55
2.7 Capitolo 7: Limitazione dell'accesso alle offerte di gioco online non autorizzate in Svizzera	63
2.8 Capitolo 8: Autorità.....	69
2.9 Capitolo 9: Tassazione e utilizzazione del prodotto dei giochi	76
2.10 Capitolo 10: Disposizioni penali.....	81
Capitolo 11: Disposizioni finali	88
3 Ripercussioni	97
3.1 Ripercussioni per la Confederazione.....	97
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	97
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	97

3.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.....	97
3.2.1	Modifiche legislative	97
3.2.2	Misure preventive.....	98
3.2.3	Ripartizione dei fondi per scopi d'utilità pubblica	98
3.2.4	Vigilanza e autorizzazioni a livello cantonale.....	98
3.2.5	Vigilanza e autorizzazioni intercantionali.....	99
3.3	Per gli introiti di Confederazione e Cantoni.....	100
3.4	Ripercussioni economiche	102
3.4.1	Case da gioco	102
3.4.2	Società di lotteria.....	103
3.4.3	Giochi di piccola estensione	104
4	Programma di legislatura	104
5	Aspetti giuridici: costituzionalità e legalità	104

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Quadro costituzionale e normativo

Evoluzione delle disposizioni costituzionali

La Confederazione ha legiferato per la prima volta in materia di giochi d'azzardo nel 1874, in occasione della revisione totale della Costituzione federale: l'articolo 35 della Costituzione federale (Cost.) vietava l'istituzione di case da gioco e permetteva alla Confederazione di «stabilire convenienti misure sulle lotterie». Per quanto concerne le lotterie, l'articolo 35 Cost. non ha subito alcuna modifica successiva, mentre l'interdizione delle case da gioco è stata oggetto di revisioni: dapprima (1920) tale interdizione è stata rafforzata, per poi essere allentata al fine di promuovere il turismo; emendamenti successivi hanno infatti consentito i giochi di svago (giochi della boule) nei «Kursaal», con una posta limitata prima a due franchi (1928) e poi a cinque (1958). A seguito del messaggio del Consiglio federale del 25 marzo 1992¹ concernente i provvedimenti di risanamento 1992 delle finanze federali, l'Esecutivo ha sottoposto al Parlamento il «decreto federale del 9 ottobre 1992² che abroga il divieto delle case da giuoco» sostituendolo con l'istituzione di un regime di concessioni. Il 7 marzo 1993 il Popolo ha approvato in votazione popolare una nuova versione dell'articolo 35 Cost., mai entrato in vigore, che eliminava il divieto delle case da gioco. A seguito del ritardo nell'elaborazione della normativa d'applicazione, il nuovo articolo 35 è poi stato ripreso in maniera leggermente modificata nell'articolo 106 Cost., in occasione della revisione totale della Costituzione federale.

Del resto, l'articolo 106 Cost. non è entrato in vigore il 1° gennaio 2000, come la maggior parte delle disposizioni costituzionali, bensì il 1° aprile 2000³, contemporaneamente alla legge federale del 18 dicembre 1998⁴ sulle case da gioco (LCG).

Il 10 settembre 2009 è stata presentata l'iniziativa popolare federale «Per giochi in denaro al servizio del bene comune», che chiedeva di riformulare l'articolo 106 Cost. suddividendolo in due articoli. Il Consiglio federale e il Parlamento hanno presentato un controprogetto diretto all'iniziativa, poi ritirata dal comitato promotore. In votazione è stato posto dunque solamente il controprogetto diretto per un nuovo articolo 106 Cost.. Il Popolo e i Cantoni l'hanno accettato l'11 marzo 2012.

Il nuovo articolo 106 Cost.

Il nuovo articolo 106 Cost. sancisce a livello costituzionale le competenze esecutive dei Cantoni (cpv. 3) nonché la devoluzione degli utili netti di lotterie e scommesse sportive a scopi d'utilità pubblica (cpv. 6). Inoltre, riprende le disposizioni del vigente articolo 106 Cost. in merito alle case da gioco (cpv. 2) e ribadisce la competenza legislativa concorrente ed estesa

¹ FF **1992** III 294

² FF **1992** VI 56

³ Una disposizione transitoria prorogava la precedente versione dell'art. 35 Cost. fino all'entrata in vigore dell'art. 106.

⁴ RS **935.52**

della Confederazione per l'intero settore dei giochi in denaro (cpv. 1). Infine, prevede l'istituzione di un organo di coordinamento per evitare conflitti di competenza tra Confederazione e Cantoni (cpv. 7). Contribuisce altresì a una migliore delimitazione delle competenze tra questi due livelli statali, rinunciando da un lato al termine «lotteria» e, dall'altro, al criterio del piano prestabilito (cpv. 3) che attualmente caratterizza le lotteria causando, nella pratica, una serie di problemi ricorrenti. Gli stessi criteri di delimitazione vanno applicati anche ai giochi in denaro offerti attraverso reti elettroniche di telecomunicazione (cpv. 4). La nuova disposizione parte pertanto implicitamente dal principio che la Costituzione non vieta i giochi online (contrariamente a quanto stabilito dall'attuale articolo 5 LCG). Infine, il nuovo articolo affida al legislatore e agli organi esecutivi il compito di tener conto dei pericoli insiti nei giochi in denaro (cpv. 5)⁵.

Legge sulle case da gioco

Adottata il 18 dicembre 1998 ed entrata in vigore il 1° aprile 2000, la LCG ha abrogato la legge federale del 5 ottobre 1929 sulle case da giuoco e l'ordinanza del 1° marzo 1929 concernente l'esercizio dei giochi nei Kursaal.

La LCG ha tre obiettivi principali (cfr. art. 2 LCG):

- a. garantire una gestione sicura e trasparente dei giochi;
- b. impedire la criminalità e il riciclaggio di denaro nelle case da gioco o tramite le stesse;
- c. prevenire le conseguenze socialmente nocive del gioco.

Nel quadro di questi tre obiettivi prioritari, la LCG ha anche lo scopo di promuovere il turismo e procurare introiti alla Confederazione e ai Cantoni.

Nell'ottica del legislatore, la LCG «disciplina completamente il gioco d'azzardo con la possibilità di vincita in denaro o in vantaggi materiali». La legge federale dell'8 giugno 1923⁶ concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate (LLS) costituisce invece una legge speciale⁷ rispetto alla LCG.

L'articolo 3 LCG definisce i giochi d'azzardo in base a tre criteri (posta, possibilità di vincita e caso); rispetto alla definizione della lotteria fornita all'articolo 1 capoverso 2 LLS, manca il criterio del piano prestabilito⁸. In base alla giurisprudenza è proprio quest'ultimo criterio che distingue i giochi d'azzardo delle case da gioco dalle lotterie⁹.

⁵ FF **2010** 7023, in particolare 7058

⁶ RS **935.51**

⁷ Messaggio del Consiglio federale del 26 feb. 1997 concernente la legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco, FF **1997** III 129, in particolare 143 e 154; DTF **133** II 68, consid. 3.2.

⁸ Un organizzatore di giochi può soddisfare il criterio del piano prestabilito ai sensi della LLS ricorrendo a diverse soluzioni per escludere eventuali rischi del gioco, cfr. p. es. DTF **123** IV 175, consid. 2c.

⁹ Per quanto riguarda l'interpretazione del criterio, fondamentale, del piano prestabilito, l'UFG ha interposto ricorso contro una decisione di ammissione pronunciata dalla Comlot, cfr. DTF **137** II 164. Inoltre, alla fine del 2006, la CFCG ha pronunciato una decisione nell'ambito del procedimento relativo all'ammissione degli apparecchi automatici da gioco «Tactilo», gestiti dalla Loterie Romande, impedendone l'uso al di fuori delle case da gioco concessionarie. Il Tribunale federale non ha condiviso questa decisione: cfr. DTF del 18 gen. 2011, 2C-186/2010.

Ad eccezione delle lotterie e delle scommesse regolate dalla LLS, i giochi d'azzardo sono autorizzati soltanto nelle case da gioco concessionarie (art. 4 LCG). È vietato l'impiego di reti elettroniche di telecomunicazione, come Internet, per l'esercizio dei giochi d'azzardo (art. 5 LCG). Alle condizioni generali per l'ottenimento della concessione di cui all'articolo 12 LCG, si aggiungono le condizioni speciali dell'articolo 13, ad esempio l'allestimento di un piano di misure sociali (cosiddetta concezione sociale) per la concessione di gestione. Tale piano deve contemplare le misure che la casa da gioco intende adottare per prevenire o eliminare le conseguenze socialmente nocive del gioco. Il Consiglio federale decide in via definitiva (art. 16 LCG) sul rilascio di una concessione di tipo A (gran casinò) o B (art. 8 LCG) alle case da gioco, che devono essere ripartite in modo equilibrato tra le regioni interessate (art. 9 LCG). La concessione è rilasciata per 20 anni (art. 17 LCG).

Sul prodotto lordo dei giochi (ovvero la differenza tra le poste giocate e le vincite versate), realizzato da ciascuna casa da gioco, la Confederazione preleva una tassa (art. 40 LCG) destinata all'AVS. Il Consiglio federale fissa l'aliquota della tassa in modo che le case da gioco gestite secondo i principi dell'economia aziendale possano realizzare un rendimento adeguato. L'aliquota è progressiva e ammonta al minimo al 40 per cento e al massimo all'80 per cento del prodotto lordo dei giochi (cpv. 41 LCG¹⁰). Sono possibili agevolazioni fiscali (art. 42 LCG) e la tassa può anche essere ridotta se il Cantone di sito preleva una tassa di tipo analogo (art. 43 LCG).

Due capitoli della LCG sono consacrati rispettivamente alla Commissione federale delle case da gioco (art. 46-53) e alle disposizioni penali (art. 55-57).

Legge federale concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate

La LLS è stata adottata dal Parlamento l'8 giugno 1923 ed è entrata in vigore il 1° luglio 1924. A parte l'abrogazione delle disposizioni concernenti i prestiti a premi, ha subito soltanto qualche modifica minore¹¹. Non contiene alcuna disposizione sugli scopi sebbene, in base al relativo messaggio, la legislazione federale si prefiggeva di migliorare la lotta alle vere e proprie lotterie professionalmente organizzate (in opposizione alle lotterie dette di utilità pubblica), in modo da scongiurare i mali d'ordine economico e morale dei quali tali lotterie sono la causa¹².

La LLS definisce la lotteria in base a quattro criteri (posta, probabilità di conseguire un lucro, sorte e piano)¹³ e la proibisce (art. 1 LLS). Tale proibizione non comprende le tombole, che sono rette esclusivamente dalla legislazione cantonale (art. 2 LLS). Anche le lotterie a scopo

¹⁰ L'art. 82 dell'ordinanza del 24 sett. 2004 sul gioco d'azzardo e le case da gioco (OCG; RS 935.521) fissa l'aliquota della tassa: l'aliquota di base della tassa, pari al 40 %, è riscossa sui prodotti lordi dei giochi che arrivano fino a 10 milioni di franchi. Per ogni ulteriore milione di franchi del prodotto lordo dei giochi, l'aliquota della tassa aumenta dello 0,5 % fino a raggiungere l'aliquota massima dell'80 %.

¹¹ In particolare, la legge federale del 20 mar. 2008 concernente l'aggiornamento formale del diritto federale ha abrogato circa 15 articoli della LLS riguardanti i prestiti a premi e il commercio professionale di titoli a premi, dal momento che si trattava di strumenti non più applicati da diversi anni (RU 2008 3437 3451; FF 2007 5575). Dal 1° apr. 2012 i sistemi piramidali, «boule de neige» e a valanga sono retti dalla legge federale del 19 dic. 1986 contro la concorrenza sleale (LCSI; RS 241).

¹² Messaggio del 13 ago. 1918 accompagnante il disegno di legge federale sulle lotterie ed imprese analoghe: FF 1918 I 991, in particolare pag. 992 e 997.

¹³ Cfr. anche i precedenti commenti sull'art. 3 LCG.

d'utilità pubblica o di beneficenza esulano dalla proibizione (art. 5 LLS) in quanto possono essere autorizzate dall'autorità cantonale competente per il territorio del Cantone nel quale sono emesse. Le condizioni previste dal diritto federale sono piuttosto concise (art. 6 segg. LLS): i Cantoni possono regolare in modo più particolareggiato le modalità di organizzazione delle lotterie (art. 15 cpv. 2 LLS), ma anche prevedere restrizioni più severe oppure proibirle (art. 16 LLS). Per estendere la lotteria in un Cantone diverso da quello nel quale è stata emessa, occorre l'autorizzazione dell'autorità competente di questo Cantone (art. 14 LLS). Sono proibite anche le scommesse professionalmente organizzate (art. 33 LLS) con determinate eccezioni (art. 34 LLS). La LLS contiene anche disposizioni penali (art. 38 segg.): spetta ai Cantoni perseguire e giudicare le trasgressioni (art. 47 LLS).

Dopo l'emanazione della LCG, il 4 aprile 2001 il Consiglio federale ha deciso di procedere a una revisione totale della LLS che tenesse conto dei nuovi valori morali nell'ambito del gioco d'azzardo, dello sviluppo tecnologico come anche della crescente apertura e internazionalizzazione del mercato dei giochi d'azzardo¹⁴. La nuova normativa doveva trovare il giusto equilibrio tra la tutela dei giocatori dai pericoli e dalle ripercussioni negative del gioco d'azzardo e le esigenze finanziarie degli enti pubblici interessati. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha incaricato una commissione peritale, composta da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni, di preparare un avamprogetto accompagnato dal rapporto esplicativo.

L'avamprogetto della commissione peritale, sottoposto a consultazione alla fine del 2002, è stato oggetto di numerose critiche. I Cantoni, le società organizzatrici di lotterie e i loro beneficiari si sono chiaramente espressi contro il progetto di revisione¹⁵.

Il 18 maggio 2004 il Consiglio federale ha accettato di sospendere provvisoriamente i lavori di revisione, dal momento che i Cantoni avevano proposto di colmare le lacune constatate in materia di lotterie stipulando una Convenzione intercantonale. La Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie si è impegnata nei confronti della Confederazione ad adottare un pertinente progetto in occasione della conferenza di gennaio 2005 e a mettere in vigore la Convenzione il 1° gennaio 2006. Parallelamente il Consiglio federale aveva incaricato il DFGP di presentare un rapporto per stabilire se e in che misura i provvedimenti adottati dai Cantoni erano efficaci e/o se era necessario proseguire con la revisione della legge sulle lotterie.

Convenzione intercantonale e misure prese dai Cantoni

La Convenzione intercantonale sulla sorveglianza, l'autorizzazione e la ripartizione dei proventi delle lotterie e delle scommesse gestite sul piano intercantonale o su tutto il territorio della Confederazione (Convenzione intercantonale) è entrata in vigore il 1° luglio 2006. Essa si applica alle cosiddette «grandi lotterie», ossia a quelle lotterie e scommesse organizzate a livello intercantonale o nazionale e disciplinate dall'Accordo intercantonale concernente l'organizzazione in comune di lotterie del 26 maggio 1937 o dalla Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande del 6 febbraio 1985 (art. 1 Convenzione intercantonale).

La Convenzione intercantonale persegue tre obiettivi:

¹⁴ Rapporto esplicativo del 25 ott. 2002 relativo all'avamprogetto di legge federale sulle lotterie e le scommesse (di seguito: rapporto esplicativo), pag. 4, disponibile all'indirizzo:

<http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/lotteriegelgesetz.html>

¹⁵ Sintesi dei risultati della procedura di consultazione relativa all'avamprogetto di legge federale sulle lotterie e le scommesse, disponibile all'indirizzo:

<http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/lotteriegelgesetz.html>

- a. applicazione uniforme e coordinata del diritto sulle lotterie;
- b. protezione della popolazione dalle conseguenze socialmente nocive di lotterie e scommesse;
- c. impiego trasparente dei proventi delle lotterie e delle scommesse nel territorio dei Cantoni firmatari.

Secondo la Convenzione intercantonale, la Commissione delle lotterie e delle scommesse (Comlot; art. 5-7) è l'unica autorità di omologazione per le lotterie e le scommesse gestite sul piano intercantonale o su tutto il territorio della Confederazione (art. 14-16). Inoltre è anche l'autorità di vigilanza (art. 20). La Convenzione intercantonale ha anche creato una Commissione di ricorso (art. 4, 8 e 9), che costituisce l'autorità giudiziaria intercantonale di ultima istanza (art. 23).

La LLS non contiene alcuna disposizione esplicita sulla dipendenza dal gioco o la protezione dei giovani. La Convenzione intercantonale, invece, affronta espressamente la questione della dipendenza dal gioco e della pubblicità (art. 17-19). Secondo l'articolo 17 della Convenzione, prima di rilasciare l'autorizzazione la Comlot esamina il potenziale di dipendenza della lotteria o della scommessa e adotta le misure necessarie, in particolare nell'interesse della prevenzione della dipendenza dal gioco e della protezione dei giovani. Lo 0,5 per cento del provento lordo conseguito con i giochi è versato dagli organizzatori di lotterie e scommesse ai Cantoni che si impegnano a utilizzarlo per la prevenzione e la lotta alla dipendenza dal gioco (art. 18). Nel novembre del 2013 la Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie ha pubblicato il rapporto finale, commissionato all'agenzia di valutazione Infrac, sull'impiego di questa cosiddetta tassa sulla dipendenza dal gioco¹⁶. Da tale rapporto emerge che in tutti i Cantoni la tassa è impiegata in modo estremamente corretto e conforme allo scopo. Dopo una prima fase di assestamento, i Cantoni si sono organizzati in modo appropriato; quasi tutti hanno cercato di collaborare riunendosi spontaneamente in tre associazioni su base regionale: il *Programme intercantonale de lutte contre la dépendance au jeu (PILDJ)* nella Svizzera romanda, il *Kooperationsmodell Spielsuchtprävention* nella Svizzera nordoccidentale e centrale e l'*Ostschweizerverbund* per la Svizzera orientale. A tale proposito occorre menzionare tre organizzazioni incaricate da diversi Cantoni di elaborare un programma di lotta alla dipendenza dal gioco, soprattutto nell'ambito della prevenzione:

- GREA (Groupement Romand d'Études des Addictions), incaricata da sei Cantoni della Svizzera romanda,
- Sucht Schweiz, incaricata da dieci Cantoni della Svizzera nordoccidentale e centrale,
- Perspektive Thurgau, incaricata da sei Cantoni della Svizzera orientale.

Le prestazioni finanziate con la tassa sulla dipendenza dal gioco sono fornite anche a livello intercantonale, per lo più da organizzazioni specializzate esterne, e coprono tutti i settori d'intervento della lotta alla dipendenza dal gioco: prevenzione, individuazione precoce, consulenza, cura, ricerca e formazione. Il Canton Ticino, ad esempio, collabora con diversi soggetti privati, il più importante dei quali è l'organizzazione Gruppo Azzardo Ticino (GAT) che si occupa di prevenzione, formazione e prima consulenza.

¹⁶ Evaluation der Spielsuchtabgabe. Bestandesaufnahme, Zurigo 8 mag. 2013, disponibile solo in tedesco (sintesi in tedesco e francese) all'indirizzo:
<http://www.comlot.ch/de/dokumentation/verschiedenes>

L'articolo 24 e seguenti della Convenzione intercantonale regolano la ripartizione dei mezzi finanziari conseguiti con le lotterie e le scommesse. La Comlot si impegna affinché i Cantoni dispongano al riguardo di basi legali conformi al diritto federale e che l'impiego dei mezzi finanziari sia trasparente e corretto.

Risultati della valutazione delle misure cantonali

Nel 2008 il DFGP ha redatto un primo breve rapporto sulle misure adottate dai Cantoni. All'epoca però non era ancora possibile stabilire in modo affidabile se le misure cantonali per colmare le lacune in materia di lotterie e scommesse avessero raggiunto il loro obiettivo¹⁷. Il 30 maggio 2008 il Consiglio federale ha quindi incaricato il DFGP di procedere a una valutazione il cui scopo era verificare se le misure prese dai Cantoni sulla base della Convenzione intercantonale fossero efficaci e se potessero colmare le lacune constatate nel settore delle lotterie e delle scommesse.

Dalla valutazione¹⁸ è emerso che l'istituzione di un'autorità unica competente per le autorizzazioni e la vigilanza (Comlot) e l'introduzione della procedura per il rilascio delle autorizzazioni agli organizzatori delle grandi lotterie sono stati provvedimenti opportuni. Disponendo delle conoscenze e delle risorse necessarie, la Comlot è stata rapidamente in grado di eseguire in maniera soddisfacente i compiti assegnatili dalla Convenzione intercantonale. Secondo la valutazione vi è margine di miglioramento soprattutto a livello di vigilanza, che la Comlot ha comunque potenziato. Sia la Convenzione intercantonale sia le attività della Comlot hanno contribuito a sensibilizzare i Cantoni nei confronti dell'impiego trasparente degli utili netti delle lotterie e delle scommesse, senza che ciò si traducesse sempre in cambiamenti reali. La Convenzione ha dunque contribuito a migliorare la prevenzione e la lotta alla dipendenza dal gioco.

In sintesi si può affermare che la Convenzione intercantonale ha permesso di colmare gran parte delle lacune constatate nel settore delle lotterie e scommesse. I tre obiettivi principali della Convenzione sono stati sostanzialmente raggiunti. Tuttavia, secondo gli autori della valutazione, essendo superata e presentando varie lacune, la LLS va comunque rivista.

1.1.2 Mandati del Consiglio federale e organizzazione del progetto

Nel 2004, su proposta dei Cantoni, il Consiglio federale aveva deciso di sospendere provvisoriamente la revisione della legge sulle lotterie. In compenso, attraverso la stipula di una Convenzione intercantonale (cfr. n. 1.1.5), i Cantoni si erano impegnati a colmare le lacune, constatate dalla commissione peritale, in materia di lotterie e scommesse. Parallelamente, il Governo federale aveva incaricato il DFGP di presentargli un rapporto all'inizio del 2007, che stabilisse se e in che misura i provvedimenti presi dai Cantoni avevano centrato l'obiettivo e/o se era necessario portare avanti la revisione della legge sulle lotterie.

Il 22 aprile 2009 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di preparare le modifiche legislative necessarie per allentare il divieto dell'articolo 5 LCG (divieto dell'impiego di reti elettroniche).

¹⁷ Rapporto del DFGP del 15 mag. 2008 sulla situazione in materia di lotterie e scommesse (di seguito: rapporto del DFGP) è disponibile all'indirizzo:
<https://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/lotteriegesetz.html>

¹⁸ Il rapporto di valutazione citato alla nota 16

che di telecomunicazione, in particolare Internet, per l'esercizio dei giochi d'azzardo) e di esaminare, in collaborazione con i Cantoni, l'eventuale necessità di adattare le basi legali in materia di lotterie e scommesse. Tali adeguamenti dovevano anche fornire alle autorità strumenti appropriati per la lotta alle lotterie e scommesse illegali offerte su reti di telecomunicazione. Questo mandato è stato eseguito dal gruppo di lavoro per i giochi online coordinato dalla Commissione federale delle case da gioco (CFCG).

Il 14 ottobre 2010, il DFGP è stato incaricato di elaborare il messaggio del Consiglio federale sull'iniziativa popolare «Per giochi in denaro al servizio del bene comune».

Per svolgere questi diversi incarichi e assicurarne la coerenza interna, il DFGP ha istituito un'organizzazione di progetto in collaborazione con la Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie. Tale organizzazione consta di due livelli: uno politico, sotto la direzione del capo del DFGP («POL»), e uno tecnico. Quest'ultimo è costituito in sostanza da una commissione di studio copresieduta da un rappresentante della Confederazione e da uno dei Cantoni e composta da rappresentanti della Confederazione, della Federazione Svizzera dei casinò, delle autorità di perseguimento penale, delle autorità cantonali competenti per le piccole lotterie, delle società di lotterie, della CFCG, della Comlot, delle associazioni impegnate nella prevenzione della dipendenza dal gioco e inizialmente anche del comitato promotore dell'iniziativa. La commissione di studio ha elaborato il controprogetto diretto che il Consiglio federale e il Parlamento hanno opposto all'iniziativa popolare. L'elaborazione del sistema di valutazione delle misure cantonali nonché l'analisi della valutazione stessa sono stati affidati a un sottogruppo della commissione di studio, composto unicamente da rappresentanti dell'UFG e della Comlot.

Anche il presente avamprogetto è stato elaborato dall'organizzazione di progetto. Nella fattispecie si tratta di un pacchetto di provvedimenti, attentamente ponderato ed elaborato dalla commissione di studio e dal POL, e quindi ampiamente condiviso. L'avamprogetto si basa sui principi già stabiliti dal Consiglio federale con decisione del 13 febbraio 2013: l'Esecutivo aveva incaricato il DFGP di attuare la nuova disposizione costituzionale in collaborazione con rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni, del settore dei giochi in denaro e della prevenzione della dipendenza dal gioco. La nuova normativa deve in particolare contrastare efficacemente la dipendenza dal gioco, autorizzare l'offerta di giochi in denaro su Internet a precise condizioni e sopprimere la disparità di trattamento fiscale delle vincite ai giochi in denaro rinunciando a tassarle. Il 7 novembre 2012 il Consiglio federale ha anche incaricato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e il DFGP di analizzare entro la fine del 2013 eventuali misure contro la manipolazione di competizioni sportive e di sottoporli adeguate proposte di soluzione. Anche queste ultime misure sono state integrate nel presente avamprogetto.

1.1.3 Il mercato svizzero dei giochi in denaro

Case da gioco

La Svizzera conta 21 case da gioco concessionarie, di cui otto titolari di una concessione di tipo A (gran casinò) e 13 di una di tipo B (kursaal). La differenza principale tra casinò di tipo A e di tipo B è l'offerta di giochi. Nelle case da gioco B l'importo delle poste e delle vincite è limitato e il numero degli apparecchi automatici da gioco non supera i 250. Inoltre queste strutture possono offrire solamente tre giochi da tavolo. Infine, solamente i gran casinò possono collegare tra loro diversi sistemi di jackpot.

Nel 2012 il prodotto lordo delle case da gioco ha complessivamente superato i 757 milioni di franchi mentre la tassa sulle case da gioco ha sfiorato i 374 milioni di franchi: di questi,

oltre 319 sono stati versati all'AVS, mentre 54 sono andati ai Cantoni che ospitano le case da gioco B¹⁹.

Qualche anno fa il poker ha registrato un forte incremento. Dopo che la CFCG aveva classificato come giochi di destrezza i tornei di poker che rispettavano determinate condizioni, è stato per un breve periodo possibile organizzarli al di fuori delle case da gioco a meno che il diritto cantonale non prevedesse disposizioni contrarie. Ma, con sentenza del 20 maggio 2010, il Tribunale federale ha accolto il ricorso della Federazione Svizzera dei Casinò, classificando i tornei di poker della variante «Texas Hold'em» come giochi d'azzardo e vietandone l'organizzazione al di fuori delle case da gioco²⁰.

Lotterie e scommesse

Il mercato svizzero delle lotterie e delle scommesse è attualmente dominato da due grandi società: la Loterie Romande (per il territorio dei Cantoni romandi) e Swisslos (per i Cantoni della Svizzera tedesca e del Ticino). Queste due società sono le sole a poter organizzare lotterie e scommesse di una certa portata (le cosiddette «grandi lotterie»)²¹. Ma esistono anche diverse piccole lotterie anch'esse a scopo d'utilità pubblica o di beneficenza.

Nel 2012 il prodotto lordo dei giochi del mercato svizzero delle lotterie e delle scommesse si attestava intorno ai 908 milioni di franchi (registrando un leggero calo rispetto all'anno precedente); questa cifra non comprende le piccole lotterie che del resto rappresentano una parte insignificante del mercato²².

Nel 2012, Swisslos e la Loterie Romande hanno complessivamente versato 557 milioni di franchi nei fondi cantonali e, attraverso la società Sport-toto, ad associazioni sportive nazionali. Sia Swisslos sia la Loterie Romande sono membri della federazione europea e di quella mondiale che riuniscono le società di lotterie ufficiali cui il rispettivo Stato affida l'offerta di lotterie e scommesse d'utilità pubblica (www.european-lotteries.org; www.european-lotteries.org). Collaborano attivamente a livello europeo, soddisfano gli standard internazionali del settore e dispongono di certificazioni nei settori «Gioco Responsabile» e «Controlli di sicurezza».

Gli introiti delle piccole lotterie sono utilizzati direttamente dagli organizzatori per finanziare i propri progetti d'utilità pubblica.

Giochi di destrezza

La LCG ha cambiato le condizioni generali per gli apparecchi automatici da gioco presenti nei bar, nei ristoranti, ecc. Ciò ha ridimensionato notevolmente il settore dei fornitori di tali apparecchi, i cui prodotti sono d'altronde ammessi soltanto in alcuni Cantoni. Senza contare che i giochi di destrezza sono spesso proposti anche su Internet. In base ai dati e alle stime del settore il prodotto lordo di entrambi i tipi di gioco ammonta annualmente a 30 milioni di franchi circa.

¹⁹ Commissione federale delle case da gioco, Rapporto annuale 2012.

²⁰ DTF **136** II 291.

²¹ A questo scopo i Cantoni avevano sottoscritto diverse convenzioni; per la Convenzione inter-cantonale in vigore rimandiamo al n. 1.1.1.

²² In base alla statistica dell'UFG il prodotto lordo dei giochi delle piccole lotterie ha superato nel 2012 i due milioni di franchi.

Organizzatori non autorizzati di giochi in denaro

Buona parte dei giochi in denaro proposti nel nostro Paese non dispone di un'autorizzazione svizzera. Si tratta di giochi proposti su Internet nonché nei bar, club, ristoranti ecc.

Sui giochi online in Svizzera le informazioni sono poche e i dati ufficiali inesistenti. Secondo le stime e i dati del settore, nel nostro Paese il prodotto lordo dei giochi distribuiti sui canali online (in particolare Internet e telefonia mobile) è stato nel 2012 di 230 milioni di franchi circa. Poco meno di un terzo di tale somma è stato realizzato dalle due società svizzere di lotterie (soprattutto con le lotterie e solo marginalmente con le scommesse sportive), il resto da organizzatori stranieri privi di un'autorizzazione svizzera (scommesse sportive circa 70 mio. e giochi di casinò, poker incluso, circa 90 mio di franchi).

Fare una stima del volume di affari del gioco in denaro illegale nei bar, club, ristoranti, ecc. è ancora più difficile; secondo le stime del settore, per il 2011 il prodotto lordo di questi giochi si sarebbe attestato intorno ai 150 milioni di franchi.

Potenziali giocatori

Le ricerche di mercato promosse dagli organizzatori indicano che un buon 60 per cento della popolazione adulta residente in Svizzera ha provato almeno una volta un gioco in denaro. Secondo tali ricerche, nel 2012 poco meno della metà degli Svizzeri ha tentato la fortuna: nella Svizzera romanda e in Ticino questa percentuale è leggermente maggiore rispetto alla Svizzera tedesca. Le lotterie restano il gioco più amato. È comunque probabile che un buon 40 per cento della popolazione sia già entrato almeno una volta in una casa da gioco (in Svizzera o all'estero).

Secondo le stime del settore, la percentuale di popolazione adulta residente in Svizzera che gioca in denaro su Internet non supera il 10 per cento. Dividendo il prodotto lordo dei giochi delle società di lotterie e delle case da gioco per il numero degli adulti residenti in Svizzera risulta un importo giocato pro capite nel 2012 pari a 252 franchi. Tale importo va comunque sensibilmente ridotto poiché i frequentatori delle case da gioco, soprattutto quelle vicino al confine, sono in larga misura stranieri.

Principali fattori di condizionamento

La rapida evoluzione dei progressi tecnologici, in particolare nell'ambito delle telecomunicazioni, si ripercuote anche sui giochi in denaro. Attualmente è possibile giocare, tramite Internet, in qualsiasi momento e quasi ovunque nel mondo. Di fronte alle nuove possibilità aperte da questo canale, le restrizioni dell'offerta di giochi e le misure di controllo e tutela, finora adottate dai singoli Stati, perdono viepiù di efficacia e devono essere adeguate. Inoltre, grazie a Internet, i giocatori possono facilmente confrontare le offerte di giochi in denaro e scegliere quelle più interessanti. Ciononostante, negli ultimi anni, diversi Stati sono riusciti a contenere l'offerta illegale di giochi in denaro online ricorrendo a loro volta ai progressi della tecnologia ossia bloccando l'accesso ai giochi illegali o, più raramente, bloccando il traffico di pagamenti verso gli organizzatori.

L'evoluzione sociale procede di pari passo con il progresso tecnologico. L'impiego del tempo libero, i consumi e l'utilizzo dei mass media cambiano influenzando anche la domanda di giochi in denaro. Compilare una schedina del lotto da consegnare al chiosco dietro ricevuta e

aspettare giorni per conoscere i vincitori non corrisponde più alle abitudini, ai bisogni e ai comportamenti di una generazione cresciuta con computer, cellulari e playstation.

Per le case da gioco sono di fondamentale importanza gli sviluppi della congiuntura internazionale e quelli sociopolitici. La crisi finanziaria, la debolezza dell'euro rispetto al franco svizzero e il divieto di fumo hanno ridotto sensibilmente gli utili delle case da gioco rispetto ai livelli record del 2007.

Infine un altro importante fattore di condizionamento è l'evoluzione della legislazione in materia di giochi in denaro soprattutto nei Paesi confinanti con la Svizzera. L'ampliamento dell'offerta di questi giochi in Italia e il moltiplicarsi dei casinò vicini al confine in Germania meridionale si ripercuotono sul mercato svizzero dei giochi in denaro. Gli stranieri giocano meno in Svizzera, mentre gli Svizzeri vanno sempre più spesso a giocare all'estero.

1.1.4 Misure contro la manipolazione di competizioni sportive

Pericolo di manipolazione delle competizioni sportive

Per manipolazione di una competizione sportiva si intendono gli accordi per modificare in modo irregolare l'andamento o l'esito di una gara o di un evento sportivo (p. es. una partita o una corsa) allo scopo di conseguire un vantaggio, spesso la vincita di una scommessa, per se stessi o altri. In genere si corrompono gli atleti o gli arbitri affinché condizionino il risultato della competizione secondo gli accordi della manipolazione. Il mandante si serve in genere di un intermediario per fornire all'atleta o all'arbitro istruzioni su come manipolare la competizione. Se l'intermediario riesce ad accordarsi, il mandante, nel caso di manipolazioni collegate a scommesse, si servirà di complici per puntare a colpo sicuro. Non di rado le poste delle scommesse sono il frutto di altre attività criminali. Qualora si ottenga il risultato auspicato, i complici ricevono i proventi delle vincite, li riciclano e li consegnano al mandante.

Negli ultimi dieci anni, il mercato delle scommesse è cresciuto, secondo le stime, di circa il 300 per cento grazie a Internet, che ha favorito la rapida e proficua crescita del prodotto lordo delle scommesse legali e illegali. Secondo la World Lottery Association, il prodotto lordo degli organizzatori di scommesse sportive (poste dopo la detrazione delle vincite versate) ammontava nel 2012 a 25 miliardi di euro di cui 11 realizzati con scommesse illegali²³. Ipotizzando che le vincite distribuite agli scommettitori sarebbero mediamente pari all'80 per cento, questo settore realizzerebbe una cifra d'affari a livello mondiale pari a 125 miliardi di euro. Oltre alla cifra d'affari elevata e alle poche norme applicate a chi organizza scommesse sportive in Asia o da siti offshore, anche il rischio, relativamente esiguo, che la manipolazione venga scoperta, potrebbe aver destato l'interesse della criminalità organizzata.

La «SportAccord», l'associazione mantello delle federazioni sportive internazionali olimpiche e non, ha elencato per il 2011 14 nuovi casi di manipolazione di competizioni collegati a scommesse sportive a livello europeo (a livello mondiale i casi sono 35). Oltre al calcio (11 casi), gli sport coinvolti su scala internazionale sono il cricket, la pallamano, il rugby, il sumo e il tennis²⁴. È probabile che la parte sommersa del fenomeno sia molto più alta.

Neanche la Svizzera è risparmiata dalle macchinazioni della criminalità organizzata. Nel 2009 il Ministero pubblico della Confederazione ha avviato un'inchiesta penale nei confronti di otto calciatori. Cinque di loro sono stati condannati per complicità nel mestiere della truffa

²³ Presentazione della World Lottery Association del 29 gen. 2013 davanti al gruppo di lavoro EPAS del Consiglio d'Europa.

²⁴ SportAccord, Integrity in Sport, novembre 2011, pag. 7 segg; (*disponibile solo in inglese*).

ai sensi dell'articolo 146 capoversi 1 e 2 del Codice penale (CP)²⁵ e in parte anche di tentata complicità. Anche in questa fattispecie vi è il sospetto che fossero implicati gruppi di persone di origine asiatica. Tre calciatori hanno impugnato la decisione del Ministero pubblico davanti alla Corte penale federale e il 13 novembre 2012 sono stati assolti dall'accusa di complicità nel mestiere della truffa²⁶.

Tutela della sport

Corruzione e manipolazioni sportive minano lo sport nelle sue fondamenta. Insieme al doping costituiscono le minacce più pericolose per lo sport, danneggiandone l'immagine poiché privano dell'imprevedibilità le competizioni sportive e sono in netto contrasto con i valori fondamentali dello sport, quali la correttezza e il rispetto.

Il ruolo sociale dello sport ha conosciuto un enorme sviluppo: la pratica sportiva migliora infatti la salute e la produttività della popolazione, contribuisce all'integrazione sociale, alle pari opportunità e alla coesione sociale ed è fondamentale per lo sviluppo della personalità (promuove il volontariato e l'attività civica) oltre a favorire la diffusione dei valori sportivi in altre parti del mondo. Sotto il profilo sociopolitico vi è dunque un forte interesse pubblico a tutelare la credibilità dello sport.

Iniziative internazionali

Il Comitato internazionale olimpico (CIO), riconoscendo l'urgenza e la necessità di un intervento, ha istituito nel 2011 il Founding Working Group on the fight against irregular and illegal sports betting (IOC-Working Group). In occasione del quarto incontro a maggio 2013, il IOC-Working Group ha adottato una serie di raccomandazioni per misure concrete in tre ambiti precisi: educazione e informazione; controllo, chiarimento e analisi; legislazione e regolamentazione²⁷. Alla fine del 2013 il CIO ha istituito un sistema d'informazione relativo all'integrità dello sport.

Anche il Consiglio d'Europa è intervenuto. Nel settembre del 2011, la Conferenza del Consiglio d'Europa dei ministri dello sport ha adottato una serie di raccomandazioni a tutela dell'integrità dello sport, in particolare per contrastare la manipolazione di partite (match-fixing). Tali raccomandazioni pongono l'accento sulla necessità di una collaborazione tra Stato, operatori del mondo sportivo e agenzie di scommesse nella lotta alla manipolazione delle competizioni sportive. In concreto si richiede una normativa statale che tuteli l'integrità dello sport e contrasti le ripercussioni negative delle scommesse sportive. In un secondo tempo, s'intende inserire tali raccomandazioni in una convenzione europea contro la manipolazione delle competizioni sportive. Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha dunque incaricato l'EPAS²⁸ di elaborare un progetto corrispondente. Questi lavori si concluderanno verosimilmente nell'autunno del 2014 con la sottoscrizione della convenzione a Macolin.

²⁵ RS 311.0

²⁶ Cfr. Sentenze della Corte penale federale del 13 nov. 2012, SK 2011.33.

²⁷ Raccomandazioni del IOC-Working Group del 14 mag. 2013 disponibili all'indirizzo: <http://www.olympic.org/news/founding-group-on-fight-against-irregular-and-illegal-betting-calls-for-a-universal-monitoring-system/199073> (data di consultazione: 31 lug. 2013)

²⁸ Enlarged Partial Agreement on Sport (Rete europea per lo sport)

1.1.5 Diritto comparato

Germania

In Germania l'organizzazione di giochi d'azzardo è generalmente soggetta ad autorizzazione. Lo Stato federale gestisce gli apparecchi automatici che non si trovano all'interno dei casinò e le scommesse sulle corse ippiche, mentre i 16 Länder sono competenti per le case da gioco, le lotterie e le scommesse che non riguardano le corse ippiche. Di fatto si può parlare di un monopolio per la maggior parte dei giochi di competenza dei Länder.

I Länder avevano concluso uno «Staatsvertrag zum Lotteriewesen», ossia un accordo inteso a fissare un quadro comune per l'organizzazione di lotterie e scommesse sportive, in vigore dal 2004. Ma, il 28 marzo 2006, la Corte costituzionale tedesca ha ritenuto l'accordo contrario alla Costituzione tedesca («Grundgesetz»), con la motivazione che un monopolio è lecito soltanto se è collegato a misure di prevenzione della dipendenza dal gioco. Il 1° gennaio 2008 è entrato in vigore un nuovo accordo tra i Länder («Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland»), scaduto alla fine del 2011. Secondo tale accordo, che proibisce l'offerta di giochi in Internet, gli introiti di una lotteria devono essere utilizzati per lo scopo previsto nell'autorizzazione, che può essere di utilità pubblica, di beneficenza oppure ecclesiastico. L'associazione «Lotto und Totoblock» versa quindi una parte delle poste soprattutto in beneficenza e a favore dello sport. I Länder possono derogare alle disposizioni dello Staatsvertrag nel caso delle «piccole lotterie», ovvero quelle in cui la somma delle quote da versare è inferiore a 40 000 euro e i cui utili netti sono destinati a scopi d'utilità pubblica, di beneficenza o ecclesiastici. Lo scopo delle società di corse ippiche che organizzano scommesse a totalizzatore deve essere la promozione e l'allevamento dei cavalli. Ciascuno dei Länder ha la propria regolamentazione in materia di case da gioco. La legislazione del Land Nordrhein-Westfalen²⁹, per esempio, prevede una fondazione che amministra le risorse dell'imposta sul prodotto lordo dei giochi da utilizzare nell'ambito dell'aiuto sociale o a scopo d'utilità pubblica e di beneficenza, in particolare per progetti destinati a persone diversamente abili o anziane. Attualmente la Germania conta circa 80 case da gioco.

Il 15 dicembre 2011 i Länder tedeschi, a eccezione dello Schleswig-Holstein, che vi ha aderito solo nel 2013, hanno firmato un nuovo accordo statale sui giochi d'azzardo. Il nuovo accordo prevede una timida apertura del mercato per le scommesse sportive: eventuali organizzatori possono candidarsi per ottenere una delle 20 concessioni disponibili.

Francia

In Francia i giochi d'azzardo, comprese le lotterie, sono in linea di principio proibiti. Tuttavia sono previste alcune deroghe, in particolare in favore di un monopolio di Stato per l'organizzazione di una lotteria nazionale (la «Française des jeux»). Il contributo della lotteria «Française des jeux» alle finanze pubbliche (27 % delle poste nel 2008) permette in particolare di finanziare (per l'80 %) il Fondo nazionale per lo sviluppo dello sport. La «Française des jeux» svolge anche un'importante attività di sponsorizzazione, per esempio insieme alla Croce Rossa Francese. Un'altra eccezione è costituita dalle lotterie organizzate dalle associazioni per cerchie ristrette di partecipanti ed esclusivamente per scopi sociali, culturali, sportivi e di animazione sociale; le poste e le vincite di queste lotterie sono limitate.

²⁹ Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen (*ndt. Legge sull'autorizzazione di case da gioco pubbliche nella Renania Settentrionale-Vestfalia*)

Mentre le scommesse in generale sono vietate, quelle sportive (organizzate da «Française de jeux») e le scommesse ippiche (organizzate da Pari Mutuel Urbain; PMU) sono ammesse. La PMU, un consorzio d'interesse economico composto da 51 società di corse, si prefigge principalmente di finanziare l'allevamento di cavalli e versa gli utili netti delle scommesse a tali società.

In linea di principio anche i casinò sono vietati, ma possono essere concesse autorizzazioni (finora ne sono state concesse 200) su richiesta dei Comuni che soddisfano le condizioni fissate dalla legge. Le autorità intendono limitare il numero delle case da gioco. La legge indica quali giochi possono svolgersi nelle case da gioco le quali detengono anche il monopolio della gestione degli apparecchi automatici da gioco. Il Comune di ubicazione concorda con la casa da gioco un elenco degli obblighi nel quale viene fissata in particolare l'aliquota sul prodotto lordo dei giochi da versare direttamente al Comune, il quale la utilizza per incrementare la propria attrattiva turistica. L'elenco degli obblighi precisa inoltre i requisiti legali: la casa da gioco deve organizzare spettacoli, attività culturali e animazioni oltre a offrire un servizio di ristorazione di alto livello.

La Commissione europea ha chiesto alla Francia di definire la normativa relativa ai giochi d'azzardo in modo coerente ed eventualmente di aprire parzialmente il mercato alla concorrenza. Il 6 aprile 2010 la Francia ha adottato una legge sulla parziale apertura del mercato e la regolamentazione del settore dei giochi in denaro e dei giochi d'azzardo online. Tale legge permette un'apertura regolamentata di una parte del mercato dei giochi online (scommesse sportive e ippiche, poker) attraverso autorizzazioni concesse per cinque anni dall'Arjel (Autorità di regolamentazione dei giochi online) a operatori tenuti a rispettare un severo elenco di obblighi. Grazie a questa normativa anche la PMU, ad esempio, ha ampliato la propria offerta di giochi aggiungendo le scommesse sportive e il poker su Internet. La «Française des jeux» continua a esercitare il monopolio sulle lotterie (online e non) e sulle scommesse che non sono proposte online. Lo stesso vale per le scommesse ippiche non online, organizzate dalla PMU. I giochi da casinò non possono essere proposti online e i Comuni continuano a detenere il monopolio sulle case da gioco.

Italia

In Italia la legislazione sui giochi d'azzardo è molto ampia per cui è difficile avere una visione d'insieme. Le lotterie (quelle tradizionali, quelle istantanee e le piccole lotterie sono oggetto di disciplinamenti diversi) e le scommesse a totalizzatore o a quota fissa possono essere organizzate dietro concessione o autorizzazione. L'«Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato» sostiene in particolare lo sport e la cultura, finanziando diverse manifestazioni e impegnandosi anche nella raccolta di fondi a scopo sociale. Le scommesse contribuiscono a sostenere l'allevamento equino.

Le case da gioco sono in linea di massima vietate; attualmente sono autorizzati soltanto quattro casinò, con lo scopo di contribuire allo sviluppo di regioni considerate economicamente deboli. Una parte della tassa sulle case da gioco spetta al Comune di ubicazione.

Negli ultimi anni è in atto un processo di liberalizzazione dei giochi online: secondo il «decreto Bersani» (223/2006), i titolari di una concessione per l'organizzazione di un gioco lo possono offrire anche online dietro versamento di una determinata somma. Un decreto ministeriale del 17 settembre 2007 ha autorizzato una nuova categoria di giochi, i cosiddetti giochi di abilità a distanza, per i quali è possibile ottenere una concessione. Dal 2010, oltre alle circa 350 000 slot machine, in Italia sono presenti poco meno di 50 000 video lottery terminal. Dal

2011 vengono assegnate licenze anche per i casinò online. Negli ultimi anni, l'Italia si è dotata di un importante arsenale legislativo al fine di lottare contro il gioco illegale online.

Regno Unito

Il «Gambling Act» del 2005 regola la maggior parte dei giochi d'azzardo e ne subordina l'esercizio a un'autorizzazione della «Gambling Commission», l'istituzione preposta alla regolamentazione e al controllo del mercato dei giochi. La lotteria nazionale e le scommesse ippiche sono regolate da una legge speciale che prevede in particolare un solo organizzatore per ciascuna lotteria (Camelot o Tote). L'autorizzazione per gestire le diverse lotterie presenti sul suolo nazionale può essere concessa a una sola società. Una parte delle poste versate alla lotteria nazionale è destinata alle «buone cause», ovvero progetti che la lotteria finanzia attraverso una quindicina di partner tra i quali figurano l'agenzia semigovernativa di promozione del cinema britannico e l'agenzia del ministero della cultura per lo sviluppo dello sport. Una percentuale delle scommesse ippiche (a totalizzatore e, in minor misura, le scommesse con bookmaker che rappresentano la gran parte del mercato) è destinata all'allevamento equino.

Per motivi fiscali la maggior parte delle principali agenzie di scommesse sportive si sono trasferite da qualche anno a Gibilterra o Malta dove le tasse sono molto basse e i controlli ridotti. Per reagire a tale fenomeno, le autorità britanniche hanno varato una nuova legge che prevede la tassazione delle scommesse sul territorio di fruizione, ossia nel Regno Unito.

Esistono anche case da gioco: per ciascuna categoria è previsto un numero massimo. Il Governo ha tuttavia rinunciato ad autorizzare la costruzione e l'apertura dell'unico «regional casino» previsto dalla legge. La «Gambling Commission» redige una lista di massima dei giochi autorizzati.

Unione europea e Associazione europea di libero scambio

La direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006³⁰ relativa ai servizi del mercato interno esclude espressamente dal suo campo d'applicazione le «attività di azzardo che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, comprese le lotterie, i giochi d'azzardo nei casinò e le scommesse»³¹. Il settore dei giochi in denaro compete dunque alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). Ne consegue che tali giochi vanno considerati attività economiche di natura particolare ai sensi delle disposizioni sulla libera prestazione di servizi (art. 56 segg. del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; TFUE)³²; lo stesso dicasi per la pubblicità dei giochi d'azzardo³³.

³⁰ GU n. L 376 del 27 dic. 2006, pag. 36.

³¹ Cfr. art. 2 lett. h della 2006/123/CE.

³² CGCE, 11 set. 2003, causa C-6/01, Anomar et al., in Racc. 2003, pag. I-8621, n. marg. 47; cfr. anche la Relazione dell'11 giu. 2013 della Commissione per il mercato interno e la tutela dei consumatori del Parlamento europeo sul gioco d'azzardo online nel mercato interno, (2012/2322 [NI]), sotto A.

³³ CGCE, 24 mar. 1994, causa C-275/92, Schindler, in Racc. I-1039, n. marg. 22 e 23; CGUE, 8 lug. 2010, cause riunite C-447/08 e C-448/10, Sjöberg e Gerdin, in Racc. I-6921, n. marg. 33 e 34; CGUE, 8 sett. 2010, cause riunite C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 e C-410/07, Stoss, in Racc. I-8069, n. marg. 56; CGUE, 12 lug. 2012, causa C-176/11, HIT e HIT LARIX, non ancora pubblicata nella Racc., n. marg. 16-18.

La giurisprudenza della CGUE sulla compatibilità dei regimi nazionali con l'articolo 56 TFUE ha subito una serie di modifiche prima di consolidarsi. In linea di massima, le legislazioni nazionali che sopprimono o riducono il diritto degli organizzatori di proporre giochi in denaro ostacolano la libera prestazione di servizi in violazione dell'articolo 56 TFUE³⁴. La CGUE ammette tuttavia restrizioni alla libera prestazione di servizi per motivi imperativi d'interesse generale, come la tutela dei consumatori, la limitazione dei danni sociali causati dal gioco, la prevenzione degli abusi e delle frodi nonché la dissuasione da una spesa eccessiva nel settore dei giochi³⁵. A questo proposito, la CGUE ha espressamente riconosciuto che le specificità di ordine morale, religioso o culturale nonché le conseguenze dei giochi dannose per l'individuo sotto il profilo morale e finanziario giustificano un certo potere discrezionale delle autorità nazionali: tali autorità devono poter determinare, secondo la loro scala di valori³⁶, sia le esigenze che comporta la tutela del consumatore e dell'ordine sociale sia il modo più adeguato di raggiungere questi obiettivi eventualmente anche affidando, se occorre, la gestione di queste attività a uno o più organismi pubblici o di beneficenza³⁷. Per il resto, anche se gli Stati membri sono liberi di fissare gli obiettivi della propria politica in materia di giochi d'azzardo e di definire il livello di tutela auspicato, le restrizioni imposte devono soddisfare le esigenze giuridiche sotto il profilo della proporzionalità. Il rispetto di questo principio esige in particolare che la restrizione abbia veramente come obiettivo quello di ridurre le occasioni di gioco e di limitare le attività in tale settore in modo coerente e sistematico³⁸. Inoltre, l'obiettivo di finanziare attività d'utilità pubblica non può rappresentare l'unica giustificazione per una politica restrittiva³⁹.

³⁴ Cfr. p. es.: sentenza Schindler, n. marg. 47; CGCE, 21 sett. 1999, causa C-124/97, Läärä, in Racc. I-6067, n. marg. 29; CGCE, 6 nov. 2003, causa C-243/01, Gambelli, in Racc. I-13031, n. marg. 57-59; CGCE, 8 sett. 2009, causa C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, n. marg. 52; CGUE, 3 giu. 2010, causa C-203/08, Sporting Exchange Ltd (Betfair), n. marg. 24; CGUE, 3 giu. 2010, causa C-258/08, Ladbrokes Betting & Gaming Ltd, n. marg. 16; CGUE, 15 sett. 2011, causa C-347/09, Dickinger et Ömer, in Racc. I-8185, n. marg. 41.

³⁵ Cfr. p. es.: sentenza Schindler, n. marg. 57-60; sentenza Gambelli, n. marg. 67; sentenza Anomar, n. marg. 73; CGCE, 6 mar. 2007, cause riunite, Placanica e a., C-338/04, C-259/04, C-360/04, in Racc. I-1891, n. marg. 46; CGUE, 8 sett. 2010, causa C-46/08, Carmen Media Group Ltd., in Racc. I-8149, n. marg. 55; CGUE, 19 lug. 2012, causa C-470/11, SIA Garkalns, non ancora pubblicata, n. marg. 39; sentenza HIT e HIT LARIX, n. marg. 21; sentenza Sjöberg e Gerdin, n. marg. 36.

³⁶ CGUE, 24 gen. 2013, cause unite, Stanleybet International Ltd, C-186/11 e C-209/11, non ancora pubblicate, n. marg. 24.

³⁷ Cfr. p. es.: sentenza Schindler, n. marg. 60 e 61, sentenza Gambelli, n. marg. 63; sentenza Sjöberg e Gerdin, n. marg. 43 e 45; CGUE, 30 lug. 2011, causa C-212/08, Zeturf, non ancora pubblicata, n. marg. 41; sentenza Stanleybet International Ltd, n. marg. 29; CGUE, 12 sett. 2013, cause riunite, Biasci e a., C-660/11 e C-8/12, non ancora pubblicate, n. marg. 24. In un regime di concessioni, lo Stato è comunque tenuto a far partecipare all'assegnazione delle concessioni gli organizzatori di giochi con sede in un altro Stato membro, inoltre l'assegnazione dovrà avvenire in un sistema di concorrenza tra operatori e la procedura di rilascio dovrà svolgersi in modo imparziale: CGUE, 9 sett. 2010, causa C-64/08, Engelmann, in Racc. I-8219.

³⁸ Non si possono prevedere misure per contrastare il disagio sociale derivante dal gioco in denaro e contemporaneamente misure che incoraggino a praticarlo per aumentare le entrate fiscali o gli introiti destinati alle attività di utilità pubblica. Cfr. p. e.: sentenza Gambelli, n. marg. 69; sentenza Placanica, n. marg. 54; sentenza SIA Garkalns, n. marg. 44 e 46; sentenza Stoss; CGUE, 8 sett. 2010, causa C-46/08, Carmen Media Group Ltd., in Racc. I-8149; CGUE, 8 sett. 2010, causa C-409/06, Winner Wetten GmbH, in Racc. I-8015.

³⁹ Pur non considerando questo obiettivo una giustificazione oggettiva, secondo la CGUE non è irrilevante il fatto che le lotterie possono contribuire in modo sostanziale al finanziamento di atti-

In una prima serie di sentenze⁴⁰, la CGCE (Corte di giustizia delle Comunità europee fino a dicembre 2009 quando ha cambiato nome in Corte di giustizia dell'Unione europea, CGUE) ha riconosciuto un certo potere discrezionale agli Stati membri per quanto riguarda la portata della protezione da assicurare sul proprio territorio e ha ammesso la possibilità di invocare diversi motivi imperativi d'interesse generale. In una seconda serie di sentenze⁴¹, la Corte ha però parzialmente limitato tale potere mostrandosi più intransigente per quanto riguarda il rispetto delle esigenze di proporzionalità⁴². Infine la Corte ha ribadito che la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui tra gli Stati membri sussistono divergenze sostanziali di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di armonizzazione in materia, spetta a ogni singolo Stato membro valutare le esigenze risultanti dalla tutela degli interessi pubblici e dal livello di protezione auspicato⁴³. Uno Stato membro può pertanto prevedere una normativa nazionale che autorizza la pubblicità di case da gioco situati in un altro Stato membro solamente se le regole sulla tutela dei giocatori nell'altro Stato forniscono garanzie analoghe a quelle in vigore nel suo diritto interno⁴⁴. Infine, il fatto che un organizzatore sia titolare in uno Stato membro di un'autorizzazione che gli permette di offrire giochi d'azzardo non impedisce a un altro Stato membro di imporre a tale organizzatore di richiedere un'autorizzazione per offrire gli stessi servizi sul proprio territorio⁴⁵.

Per quanto riguarda Internet, l'articolo 56 TFUE non impedisce a uno Stato membro di vietare agli organizzatori, che hanno sede e sono titolari di un'autorizzazione in altri Stati membri, di offrire giochi d'azzardo online sul proprio territorio⁴⁶, se non vi hanno sede. La CGUE rileva inoltre che in seno all'UE il settore dei giochi d'azzardo offerti su Internet non è armonizzato e che rispetto alle offerte tradizionali implica dei rischi maggiori⁴⁷. Pertanto la normativa nazionale è autorizzata a vietare la pubblicità, rivolta alla propria cittadinanza, di giochi d'azzardo organizzati in altri Stati membri a condizione che la sanzione prevista non sia discriminatoria⁴⁸. Tuttavia una politica di espansione dei giochi d'azzardo, caratterizzata in particolare dalla creazione di giochi nuovi e dalla loro pubblicità, è compatibile con l'obiettivo di tutelare i consumatori solamente se nel Paese in questione il gioco illegale è molto diffuso

vità benefiche o di interesse generale come le opere sociali, lo sport o la cultura. Tuttavia il finanziamento di attività sociali attraverso i giochi autorizzati deve semplicemente costituire una conseguenza positiva collaterale e non la giustificazione reale delle restrizioni adottate. Cfr. p. es. CGUE, 21 ott. 1999, causa C-67/98, Zenatti, in Racc. I-7289, n. marg. 36; sentenza Gambelli, n. marg. 62; sentenza Stoss, n. marg. 104.

⁴⁰ Emesse tra il 1994 e il 2003 circa; cfr. p. es. le sentenze Schindler, Läärä, Zenatti e Anomar.

⁴¹ Emesse soprattutto tra il 2003 e il 2009; cfr. p. es. sentenza Gambelli; sentenza Placanica; CGUE, 6 ott. 2009, Commissione contro la Spagna, causa C-153/08, in Racc. I-9735.

⁴² Nella sentenza Gambelli, lo Stato italiano sembra non rispettare il principio di proporzionalità e più precisamente l'esigenza di coerenza nella misura in cui incoraggia i consumatori a partecipare ai giochi al fine di rimpolpare l'erario pubblico. Una politica espansiva controllata nel settore del gioco d'azzardo può essere del tutto coerente con l'obiettivo di attirare giocatori che esercitano attività di giochi e di scommesse clandestini vietati verso attività autorizzate e regolamentate (sentenza Placanica, n. marg. 55), a condizione però che l'autorità pubblica eserciti un controllo severo di questa espansione (sentenza Zeturf, n. marg. 58; sentenza Stanleybet International Ltd, n. marg. 36).

⁴³ Cfr. p. es. sentenza HIT e HIT LARIX, n. marg. 24 e 31; sentenza Biasci e a., n. marg. 29 e 43.

⁴⁴ Cfr. p. es. sentenza HIT e HIT LARIX, n. marg. 31 e 32.

⁴⁵ Cfr. p. es. sentenza Stoss, n. marg. 113; sentenza Biasci e a., n. marg. 41 segg.

⁴⁶ Cfr. sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional; cfr. anche sentenza Sporting Exchange Ltd (Betfair), n. marg. 33 segg., e sentenza Ladbrokes Betting & Gaming Ltd e Ladbrokes International Ltd, n. marg. 54 segg.

⁴⁷ Cfr. sentenza Liga Portuguesa, n. marg. 69 e 70.

⁴⁸ Cfr. sentenza Sjöberg e Gerdin, n. marg. 46 et 57.

e se le misure adottate mirano, in modo sistematico e coerente⁴⁹, a canalizzare la pratica del gioco nei circuiti legali⁵⁰.

La Corte di giustizia dell'AEELS ha preso due decisioni importanti sulla legittimità dei monopoli nazionali⁵¹. La sua giurisprudenza è vicina a quella della CGUE.

Organizzazione mondiale del commercio

Nell'ambito della liberalizzazione del commercio mondiale, coordinata dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), l'Accordo generale sul commercio dei servizi (AGCS o GATS) regola il libero scambio di servizi tra gli Stati membri. Mentre nella classificazione centrale dei prodotti delle Nazioni Unite («Central Product Classification», sottoclasse 96492) l'offerta di giochi d'azzardo è qualificata espressamente come fornitura di servizi, il GATS (art. XIV) prevede una riserva per quanto concerne «le misure necessarie a salvaguardare la morale pubblica o a mantenere l'ordine pubblico». Questa riserva tiene conto del fatto che le normative nazionali sui giochi d'azzardo escludono di fatto senza eccezioni il libero scambio di servizi.

1.1.6 Interventi parlamentari

Il settore dei giochi in denaro è stato oggetto di numerosi interventi parlamentari, tra cui vanno citati in particolare i seguenti:

- Iniziativa parlamentare Studer Heiner: Revisione della legge sulle lotterie (04.437);
- Interrogazione Brändli Christoffel: Legge sulle lotterie. Revisione (04.1021);
- Interrogazione Baumann J. Alexander: Abusi e mancanza di trasparenza in materia di lotterie? (04.1054);
- Interrogazione Aeschbacher Ruedi: Lotterie e scommesse. Inconvenienti (04.1067);
- Mozione della Commissione degli affari giuridici CN: Legge sulle lotterie. Revisione parziale (04.3431);
- Interpellanza Bruderer Pascale: Scommesse sportive: zona grigia (05.3113);
- Interpellanza Hess Hans: Attuazione della legge sulle case da gioco nell'ambito degli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo e per i giochi di destrezza (05.3458);
- Iniziativa parlamentare Menétrey-Savary Anne-Catherine: Vizio del gioco e dipendenza (05.422);
- Iniziativa parlamentare Bezzola Duri: Legge sulle case da gioco. Condizioni quadro per le case da gioco, in particolare nelle destinazioni turistiche (05.424);
- Interpellanza Hutter Markus: Giochi d'azzardo online (06.3828);
- Interpellanza Hutter Markus: Legislazione in materia di gioco d'azzardo (06.3830);
- Interpellanza Amgwerd Madeleine: Conflitti d'interesse alla Commissione federale delle case da gioco. Conseguenze disastrose per i cantoni (07.3122);

⁴⁹ Cfr. sentenza Stanleybet International Ltd, n. marg. 36.

⁵⁰ Cfr. sentenza Ladbroke, n. marg. 24 segg.

⁵¹ Causa CG-AELS E-1/06 (autorità di vigilanza dell'AEELS contro Regno di Norvegia); causa CG-AELS E-3/06 (Ladbrokes Ltd contro il Governo di Norvegia).

- Postulato Lombardi Filippo: Case da gioco con una concessione B. Restrizioni dell'offerta (07.3264);
- Mozione Menétrey-Savary Anne-Catherine: Case da gioco e lotterie. Controllo della pubblicità (07.3633);
- Interrogazione Beberat Didier: Lotterie. Quando il Consiglio federale intende assumersi le proprie responsabilità? (08.1027);
- Mozione Reimann Lukas: Depenalizzare il gioco del poker in ambito privato (08.3060);
- Iniziativa parlamentare Niederberger Paul: Semplificazione dell'imposizione dei proventi da lotterie (09.456);
- Mozione Ingold: Apparecchi automatici per le lotterie soltanto nei casinò (10.3426);
- Mozione Fehr Jacqueline: Riconoscere il poker come gioco di destrezza (10.3506);
- Mozione Grin Jean-Pierre: Legge sul gioco d'azzardo e le case da gioco (10.3613);
- Interpellanza Berberat Didier: Partite truccate. Miglioramento della cooperazione tra organizzazioni sportive e giustizia penale (13.3118);
- Postulato della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura CS: Lotta contro la corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport (11.3754);
- Postulato Ribaux Alain: Incriminazione della frode sportiva (12.3784);
- Mozione della Commissione degli affari giuridici CN: Autorizzare i tornei di poker a chiare condizioni (12.3001);
- Mozione Lehmann Markus: Nessun vantaggio competitivo per i casinò svizzeri (12.4101);
- Mozione Estermann Yvette: Dipendenza dal gioco. Nessun doppione nella prevenzione (13.3212);
- Postulato Lehmann Markus: Protezione sociale in Svizzera e nei Paesi limitrofi. Riflessioni sulla legge svizzera sui giochi in denaro (13.4004);
- Interpellanza Borer Roland: Legge sui giochi in denaro. Consultazione tendenziosa (13.4092).

Tranne gli ultimi sette, tutti gli interventi elencati sono già stati liquidati. Il disegno di legge sui giochi in denaro e il relativo messaggio adempiranno la mozione della Commissione degli affari giuridici CN (12.3001), il postulato della Commissione della scienza, dell'educazione della cultura CS (11.3754), il postulato Ribaux (12.3784) e il postulato Lehmann (13.4004). La mozione Lehmann (12.4101), la mozione Estermann (13.32.12) e l'interpellanza Borer (13.4092) non sono state ancora trattate dal Parlamento.

1.2 La normativa proposta

1.2.1 Obiettivi della nuova legge

Obiettivi principali della nuova legge

L'avamprogetto intende concretizzare il nuovo articolo 106 Cost. che conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di giochi in denaro.

La nuova legge è tesa a garantire una gestione sicura e trasparente dei giochi in denaro, che in Svizzera, come nella maggior parte dei Paesi, possono essere esercitati soltanto se autorizzati e sorvegliati. Tenuto conto dei pericoli insiti nei giochi in denaro, la legge deve tutelare adeguatamente la popolazione. In primo piano vi è la tutela dal gioco eccessivo, ossia dalla dipendenza dal gioco, e dalla puntata di poste del tutto sproporzionate rispetto al reddito e al patrimonio dei giocatori. Va inoltre combattuta la criminalità legata ai giochi in denaro e l'offerta illegale di giochi. Infine si tratta di generare proventi per la collettività. Una fetta importante del prodotto lordo delle case da gioco è destinata all'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti nonché all'assicurazione per l'invalidità, mentre l'utile netto delle lotterie e delle scommesse sportive è destinato integralmente a scopi d'utilità pubblica, segnatamente in ambito culturale, sociale e sportivo. Nel perseguire questi obiettivi vanno nel contempo create condizioni quadro per il mercato svizzero dei giochi in denaro che consentano un'offerta il più possibile interessante, concorrenziale a livello internazionale e moderna.

Principi ispiratori della nuova legislazione

Il settore delle case da gioco e quello delle lotterie, delle scommesse sportive e dei giochi di destrezza sono disciplinati in un'unica legge federale. La riunione delle norme in un'unica legge federale permette il disciplinamento trasparente e coerente dell'intero settore svizzero dei giochi in denaro. In linea di massima vengono ripresi i principi normativi fondamentali attualmente fissati a diversi livelli legislativi. Nel contempo, la nuova legge armonizza, laddove è possibile e sensato, la normativa dei settori delle case da gioco, delle lotterie e delle scommesse sportive nonché dei giochi di destrezza. Inoltre contiene importanti novità: tutte le vincite al gioco non sono più imponibili e i giochi da casinò possono essere proposti anche online. Infine le competenze esecutive federali e cantonali saranno chiaramente distinte e, grazie all'istituzione di un apposito organo paritetico, il coordinamento tra Confederazione e Cantoni sarà migliorato.

1.2.2 Categorie e obbligo di autorizzazione dei giochi in denaro

Categorie dei giochi in denaro

La legge sui giochi in denaro si applica in linea di massima a tutti i giochi che, fatta una posta pecuniaria o concluso un negozio giuridico, prospettano la possibilità di una vincita in denaro o di un altro vantaggio pecuniario. I giochi in denaro continuano a essere suddivisi in lotterie, scommesse sportive, giochi da casinò e giochi di destrezza. Rispetto alla normativa vigente della LLS e della LCG, la nuova legge prevede le precisazioni e le modifiche seguenti:

- i giochi in denaro possono essere proposti in linea di principio anche online. In questo modo si tiene conto degli sviluppi tecnici e sociali che riguardano anche i giochi in denaro;
- le lotterie, le scommesse sportive e i giochi di destrezza si suddividono in due categorie: i cosiddetti giochi di grande estensione e i cosiddetti giochi di piccola estensione. I giochi di grande estensione comprendono tutte le lotterie, le scommesse sportive e i giochi di destrezza esercitati in modo automatizzato, a livello intercantonale o online. Si tratta delle lotterie, delle scommesse sportive e dei giochi di destrezza con un potenziale di pericolo più elevato e per i quali, di conseguenza, il quadro normativo deve essere più severo. I giochi di piccola estensione comprendono le lotterie e le scommesse sportive restanti nonché i piccoli tornei di giochi in denaro (con poste e possibilità di vincita ridotte);

- i giochi da casinò sono definiti in negativo: si tratti di giochi che non sono né giochi di grande estensione né giochi di piccola estensione. Ne fanno pertanto parte in particolare i giochi da tavolo (roulette, black jack, poker ecc.), i giochi con apparecchi automatici (se non rientrano nei giochi di grande estensione) e i grandi tornei di giochi in denaro (con possibilità di poste e vincite consistenti). Questa classificazione elimina qualsiasi lacuna; se un gioco non è né un gioco di grande estensione né un gioco di piccola estensione, allora si tratta di un gioco da casinò. In questo modo si evitano anche sovrapposizioni con i giochi di grande o di piccola estensione, riducendo al minimo eventuali conflitti di competenza tra Confederazione e Cantoni;
- i tornei di giochi in denaro (come categoria dei giochi di piccola estensione) sono ammessi, a condizioni severe, anche al di fuori delle case da gioco. Si tratta anzitutto di tornei di poker con poste e possibilità di vincita ridotte. In questo modo si adempie la mozione 12.3001 della Commissione degli affari giuridici CN: Autorizzare i tornei di poker a chiare condizioni;
- il termine «lotterie» corrisponde ai criteri di cui all'articolo 106 capoverso 3 lettera a Cost. e rinuncia al criterio del piano prestabilito di cui all'articolo 1 LLS, che in passato ha causato nella pratica problemi di delimitazione;
- poiché il concetto di «scommesse professionalmente organizzate» di cui all'articolo 33 LLS è particolarmente difficile da distinguere da determinati giochi proposti anche dalle case da gioco, gli organizzatori di giochi di grande o di piccola estensione possono proporre soltanto scommesse sportive.

Obbligo di autorizzazione o di concessione per i giochi in denaro

L'esercizio di giochi in denaro è soggetto ad autorizzazione o a concessione, mentre quello dei giochi da casinò resta riservato alle case da gioco, che, come sinora, necessitano di una concessione rilasciata dalla Confederazione. Anche l'autorizzazione di giochi di grande e di piccola estensione riprende la normativa e la prassi vigente: i giochi di grande estensione necessitano dell'autorizzazione dell'autorità intercantonale d'esecuzione, mentre per i giochi di piccola estensione è sufficiente un'autorizzazione cantonale. Le autorità d'esecuzione devono vigilare sul rispetto delle disposizioni di legge e lottare contro l'offerta illegale di giochi in denaro.

1.2.3 Giochi online

Ammissione

Il presente avamprogetto ammette l'esercizio di giochi da casinò online. Le case da gioco saranno autorizzate a offrire i loro giochi su Internet o su altre reti elettroniche di telecomunicazione. Tale offerta dovrà comunque rispettare determinate regole volte sia a tutelare i giocatori dal gioco eccessivo e dagli altri pericoli legati ai giochi in denaro sia a garantire la riscossione della tassa.

Attualmente l'articolo 5 LCG vieta ai casinò l'esercizio dei giochi d'azzardo online, mentre non è così per chi organizza lotterie e scommesse.

Modello concessorio per i casinò

Le case da gioco, che intendono proporre giochi anche online, devono chiedere di estendere la loro attuale concessione ai giochi online. Soltanto le case da gioco presenti fisicamente sul territorio potranno pertanto sviluppare un'offerta online. L'estensione della concessione ai giochi online sarà soggetta a condizioni simili a quelle applicate agli altri giochi da casinò, il che significa che il titolare di una concessione potrà chiederne l'estensione ai giochi online se soddisferà dette condizioni.

Normativa sui giochi di grande estensione

Diversi giochi di grande estensione sono offerti sia online sia attraverso i tradizionali canali di distribuzioni (vendita al dettaglio). L'organizzazione online continua ad essere vincolata a un'autorizzazione dell'autorità intercantonale d'esecuzione. Poiché le caratteristiche di questo canale di distribuzione ampliano i potenziali pericoli di questi giochi, in particolare il rischio del gioco eccessivo, le condizioni legali d'esercizio sono più severe.

Requisiti legali

I giochi online dei casinò e degli organizzatori di giochi di grande estensione devono soprattutto soddisfare prescrizioni legali in materia di protezione sociale, di sicurezza e di lotta al riciclaggio. Saranno vietati ai minori e accessibili solamente a chi risiede in Svizzera e dispone di un conto utente.

Lotta alle offerte non autorizzate

Nel contempo occorre contrastare l'offerta, in particolare dall'estero, di giochi online non autorizzata in Svizzera. In effetti è inutile disciplinare l'offerta legale, soprattutto per quanto riguarda la protezione sociale, la sicurezza e l'impiego dei proventi, se i giocatori hanno libero accesso a un'offerta non autorizzata che sfugge a qualsiasi normativa, non garantisce alcuna protezione e i cui proventi finiscono integralmente nelle tasche di organizzatori privati.

Il presente avamprogetto prevede pertanto un sistema di liste nere che permette di bloccare l'accesso in Svizzera ai siti che offrono giochi non autorizzati. Il blocco è ordinato dalle autorità competenti, ossia la CFCG e l'autorità intercantonale d'esecuzione, e attuato dai fornitori svizzeri di servizi di telecomunicazione. Questa misura impedirà alla maggior parte dei giocatori di accedere a offerte non autorizzate.

Chi offre giochi senza avere le autorizzazioni necessarie sarà inoltre perseguibile penalmente, mentre non lo saranno i giocatori.

Infine, il presente avamprogetto non prevede alcun meccanismo di blocco delle transazioni finanziarie degli o verso gli organizzatori di giochi non autorizzati. Un simile meccanismo non sarebbe attualmente proporzionato allo scopo.

1.2.4 Protezione dal gioco eccessivo e da altri rischi

Protezione dal gioco eccessivo

Il gioco in denaro presenta rischi di diversa natura, tra cui anzitutto la dipendenza. Uno degli obiettivi della legge è dunque quello di tutelare in modo adeguato la popolazione dal gioco eccessivo. Oltre a rivedere l'offerta dei giochi (segnatamente nell'ambito di Internet dove, in

futuro, i giochi legali dovranno sostituire l'attuale offerta estera incontrollata di giochi), occorre anche adeguare le misure di prevenzione della dipendenza dal gioco. Conformemente all'articolo 106 Cost., oltre alla Confederazione, anche i Cantoni dovranno adottare misure per proteggere i giocatori dal gioco eccessivo. L'avamprogetto prevede in generale misure per prevenire la ludopatia in tre ambiti:

- anzitutto gli organizzatori di giochi in denaro dovranno adottare misure di protezione tenendo conto dell'evoluzione sociale e tecnologica e in particolare dell'espansione dell'offerta su Internet. Tale evoluzione rende necessaria la revisione dei principi della normativa sui giochi in denaro secondo cui i giochi più pericolosi possono essere esercitati solamente tra le mura di una casa da gioco, mentre quelli meno pericolosi anche al di fuori. In determinati settori, in particolare in Internet, questa suddivisione è superata poiché le lotterie e le scommesse online presentano gli stessi rischi dei giochi da casinò. La legge sui giochi in denaro tiene conto del cambiamento di queste condizioni quadro, imponendo agli organizzatori di adeguare le misure di prevenzione al rischio potenziale che presenta concretamente il gioco in denaro. I requisiti da soddisfare sono dunque direttamente proporzionati a tale rischio;

oltre alle case da gioco, anche gli organizzatori di giochi di grande estensione sono tenuti per legge a redigere un piano di misure sociali a tutela dei giocatori. Partendo dal rischio potenziale e dalle caratteristiche del canale di distribuzione dei diversi giochi, il piano deve prevedere misure nei seguenti settori: informazione, individuazione precoce, autocontrollo e limitazioni del gioco. Come misura estrema si può ricorrere, come nel diritto vigente, all'esclusione dal gioco, che tuttavia non riguarderà più solamente i giochi da casinò ma anche i giochi di grande estensione con un elevato rischio potenziale. Per poter eseguire questa misura, sia gli organizzatori di giochi di grande estensione sia quelli di giochi da casinò tengono un registro dei giocatori esclusi e si comunicano reciprocamente i dati;

riassumendo, gli obblighi più severi di misure a tutela dei giocatori dal gioco eccessivo sono previsti per i giochi di grande estensione e i giochi da casinò online. Per i giochi da casinò non proposti online, tali obblighi restano in gran parte invariati. In linea di principio gli obblighi meno severi sono quelli previsti per i giochi di grande estensione distribuiti nei punti vendita pubblici. Di regola in questi giochi il pericolo del gioco eccessivo è minore rispetto ai giochi da casinò e ai giochi di grande estensione online. I giochi di piccola estensione si caratterizzano infine per un rischio potenziale molto contenuto e conseguentemente devono essere accompagnati da poche misure;

- anche i Cantoni saranno tenuti ad adottare misure per prevenire il gioco eccessivo e a offrire possibilità di consulenza e di cura per le persone a rischio di dipendenza o dipendenti dal gioco e per le persone loro vicine;
- la legge prevede infine di istituire una Commissione consultiva per la prevenzione del gioco eccessivo (cfr. n. 1.2.6).

Protezione da altri rischi (in particolare truffa e riciclaggio di denaro)

Oltre al rischio di dipendenza patologica, i giochi in denaro presentano anche altri pericoli, in particolare la truffa e il riciclaggio di denaro. La legge sui giochi in denaro prevede disposizioni che garantiscono una gestione sicura e trasparente dei giochi nonché la lotta alla criminalità e al riciclaggio di denaro. Perno di tali disposizioni è l'obbligo delle case da gioco e degli organizzatori di giochi di grande estensione di approntare un piano di misure di sicu-

rezza (nel diritto vigente «concezione di sicurezza») per l'intera offerta di giochi e di prevedere misure singole in funzione dei giochi.

Date queste premesse, l'avamprogetto comprende una serie di misure contro la manipolazione di competizioni sportive collegate a scommesse. Tali misure si basano sulla cooperazione tra organizzazioni sportive (federazioni e organizzatori di competizioni), organizzatori di scommesse sportive e autorità (in particolare le autorità responsabili del disciplinamento delle scommesse e le autorità giudiziarie).

Un primo pacchetto di misure riguarda le scommesse sportive e chi le organizza. Questi ultimi devono essere indipendenti dalle organizzazioni sportive e dagli atleti che prendono parte alle competizioni su cui propongono le scommesse. Inoltre devono disporre di un sistema di monitoraggio per scoprire e impedire scommesse sportive su competizioni truccate. Le scommesse possono essere proposte solamente su eventi sportivi per i quali non vi è un rischio elevato di manipolazioni. Infine, chi ha organizzato scommesse su una competizione per la quale vi è il sospetto di manipolazione ha l'obbligo di informarne le competenti autorità d'esecuzione.

Se per una competizione sportiva, che si svolge in Svizzera o per la quale sono offerte scommesse nel nostro Paese, vi è il sospetto di manipolazione, le organizzazioni con sede in Svizzera che partecipano alla competizione, la organizzano, la attuano o la sorvegliano, ne devono informare la competente autorità d'esecuzione.

Inoltre, l'avamprogetto conferisce alla competente autorità d'esecuzione i poteri di vigilanza necessari. Tale autorità può pertanto ingiungere a un organizzatore di sospendere una scommessa in caso di fondato sospetto di manipolazione dell'evento sportivo su cui si scommette.

Infine le manipolazioni dirette e indirette di competizioni sportive sono penalmente sanzionate. Le fattispecie sono configurate come reati di corruzione. Il criterio determinante è dunque la manipolazione di gare sportive, il che riafferma la centralità di competizioni corrette.

Per quanto riguarda la lotta al riciclaggio di denaro, le case da gioco continuano a essere sottoposte alla legge del 10 ottobre 1997⁵² sul riciclaggio di denaro (LRD). Con la nuova legge anche i giochi di grande estensione saranno soggetti, con i debiti adattamenti pratici, alla LRD; in questo modo si tiene conto dei rischi potenziali di una parte di detti giochi.

1.2.5 Tassazione e utilizzazione del prodotto dei giochi

Tassazione dei giocatori

Attualmente le vincite al casinò non sono soggette né all'imposta preventiva né all'imposta sul reddito; tassarle avrebbe infatti penalizzato notevolmente le case da gioco svizzere rispetto a quelle straniere ubicate nei Paesi limitrofi dove le vincite non sono imponibili. Inoltre sarebbe stato complicato stabilire il reddito imponibile vista la difficoltà di definire le poste. Gli argomenti a sostegno dell'esenzione restano tuttora validi, anzi acquisiscono importanza se si pensa all'apertura del mercato svizzero ai giochi da casinò online. I giochi online devono essere interessanti e concorrenziali altrimenti i giocatori svizzeri preferiranno l'offerta straniera e/o quella illegale, i cui rischi sono stati descritti al numero 1.2.3. Queste considerazioni valgono anche per le lotterie e le scommesse le cui vincite sono attualmente tassate. Conti-

⁵² RS 955.0

nuare ad applicare un diverso trattamento fiscale ai giochi da casinò e a quelli di grande estensione produrrebbe quindi una serie di distorsioni della concorrenza. L'avamprogetto prevede pertanto di estendere l'esenzione fiscale alle vincite realizzate in tutti i giochi in denaro. L'estensione dell'esenzione comporterà un calo degli introiti fiscali pari a circa 120 milioni di franchi l'anno per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Secondo il gruppo di lavoro «Tassazione dei giochi in denaro», queste perdite dovrebbero comunque essere compensate a medio termine dagli introiti supplementari destinati a scopi d'utilità pubblica (introiti provenienti dalla tassa sulle case da gioco sommati all'utile netto destinato a scopi d'utilità pubblica)⁵³. Anche la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze è favorevole all'estensione dell'esenzione.

Tassazione delle case da gioco

L'avamprogetto riprende la vigente normativa in materia di tassazione delle case da gioco, che consente alle case da gioco B di ottenere una riduzione dell'aliquota della tassa se una parte del prodotto lordo dei giochi è utilizzata per scopi di utilità pubblica o se sono situati in una regione che dipende da un turismo marcatamente stagionale. La tassa sulle case da gioco viene anche ridotta se il Cantone di ubicazione preleva una tassa di tipo analogo. Queste riduzioni fiscali non si applicano ai giochi online. Da diversi studi emerge che i costi dei giochi da casinò online saranno probabilmente più elevati rispetto a quelli dei giochi offerti nelle case da gioco. Al fine di garantire un rendimento adeguato dei giochi da casinò online l'aliquota di partenza della tassa dovrebbe essere del 20 per cento (anziché del 40 % applicato al prodotto lordo dei giochi realizzato nelle case d gioco).

Come previsto dal diritto vigente e dall'articolo 106 capoverso 2 Cost., gli introiti della tassa sul prodotto lordo dei giochi continueranno a essere destinati al finanziamento dell'AVS e dell'Al. Attualmente gli utili sono destinati esclusivamente al fondo AVS.

L'utile netto delle case da gioco continuerà a essere soggetto all'imposta federale, cantonale e comunale diretta.

Utilizzazione del prodotto dei giochi di piccola e di grande estensione

Secondo l'articolo 106 capoverso 6 Cost., gli utili netti dei giochi di grande estensione, ad eccezione di quelli di destrezza, devono essere utilizzati integralmente per scopi d'utilità pubblica, segnatamente in ambito culturale, sociale e sportivo. Gli organizzatori di giochi di grande estensione (attualmente Swisslos e la Loterie Romande) potranno così continuare ad avere un ruolo importante nel sostenere progetti, attività o manifestazioni a vantaggio della collettività.

I Cantoni continueranno a disporre di un ampio margine di manovra per quanto riguarda l'utilizzazione dei fondi, ma l'avamprogetto introduce per l'amministrazione e l'impiego di tali fondi qualche regola di base tesa in particolare a garantire la trasparenza.

Anche gli utili delle piccole lotterie e delle scommesse sportive locali dovranno essere destinati a scopi d'utilità pubblica. In questo contesto, la nozione di utilità pubblica rivestirà tutta-

⁵³ Gruppo di lavoro «Tassazione dei giochi in denaro», Rapporto del 26 sett. 2012, reperibile, solo in tedesco e francese, sul sito:
<https://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/geldspielinitiative.html>

via un'accezione più ampia rispetto ai giochi di grande estensione, al fine di dare la possibilità alle associazioni locali di continuare a organizzare lotterie e tombole per finanziare le proprie attività.

I piccoli tornei di giochi in denaro non saranno invece sottoposti all'obbligo di destinare gli utili a scopi d'utilità pubblica.

1.2.6 Autorità

Le autorità incaricate di compiti specifici nel settore dei giochi in denaro sono quattro, due delle quali esistono già: la Commissione federale delle case da gioco (CFCG) e l'autorità intercantonale d'esecuzione. Le altre due, ossia l'organo di coordinamento e la commissione consultiva, sono istituite dal presente avamprogetto.

Commissione federale delle case da gioco

La CFCG è un'autorità federale indipendente, il cui ruolo principale è sorvegliare le case da gioco e lottare contro le offerte illegali di gioco. L'avamprogetto non modifica in modo significativo i compiti e l'organizzazione di questa autorità.

Autorità intercantonale d'esecuzione

L'autorità intercantonale d'esecuzione è preposta alla vigilanza dei giochi di grande estensione che in virtù dell'articolo 106 capoverso 3 Cost. compete ai Cantoni. Attualmente è la Comlot, introdotta dalla Convenzione intercantonale del 7 gennaio 2005, a vigilare sul mercato delle grandi lotterie e delle scommesse. Probabilmente la Comlot continuerà a farlo, ma i Cantoni saranno comunque liberi di prevedere un'altra autorità; il legislatore federale non può infatti imporre loro l'istituzione di un determinato organo. Il presente avamprogetto si limita a fissare per legge l'istituzione di un simile organo intercantonale, comprese le sue principali competenze e i requisiti minimi a garanzia della sua indipendenza. Per il resto i Cantoni restano liberi.

Il presente avamprogetto non impone ai Cantoni di far parte di tale organo: solamente i Cantoni che intendono autorizzare giochi di grande estensione sul proprio territorio devono designare un'autorità comune di vigilanza.

Organo di coordinamento

L'articolo 106 capoverso 7 Cost. prescrive di istituire un organo comune il cui ruolo principale consiste nel migliorare il coordinamento tra Confederazione e Cantoni e in particolare nel prevenire e contribuire a risolvere i conflitti di competenza tra la CFCG e l'autorità intercantonale d'esecuzione, ad esempio nel caso in cui non sia chiaro come qualificare un determinato gioco. Il presente avamprogetto prevede una procedura a tappe per risolvere i conflitti: in un primo tempo le autorità interessate si consultano e, in caso di divergenza, procedono a uno scambio di opinioni. Se lo scambio è infruttuoso, sottopongono il caso all'organo di coordinamento composto, su base paritetica, da rappresentanti delle autorità d'esecuzione federali e cantonali. Tale organo non ha competenze decisionali e può solamente emanare raccomandazioni.

Commissione consultiva per la prevenzione del gioco eccessivo

La commissione è un organo puramente consultivo composto da specialisti in materia di ludopatia. Il suo compito principale è offrire consulenza sulle questioni riguardanti la prevenzione alle autorità d'esecuzione della legge, agli organizzatori dei giochi in denaro e alle autorità sanitarie cantonali e federali. La commissione fornisce informazioni aggiornate sulla ricerca e la prassi in materia di prevenzione del gioco eccessivo. Inoltre, sostiene le suddette autorità e organizzazioni, in quanto consente loro di fondarsi su una valutazione indipendente. La creazione di questo organo sottolinea l'importanza che l'avamprogetto conferisce alla prevenzione.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Capitolo 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

Il capoverso 1 definisce il campo d'applicazione della legge. L'avamprogetto disciplina l'ammissibilità dei giochi in denaro, la loro organizzazione e l'impiego del prodotto dei giochi. L'espressione «giochi in denaro» è definita nell'articolo 3 lettera a.

Il capoverso 2 esclude sei categorie dal campo d'applicazione della legge. L'avamprogetto non si applica ai giochi in denaro in ambito privato (lett. a). Per evitare elusioni della legge, nella prassi occorrerà applicare questa deroga in modo restrittivo. Non si tratta ad esempio di un gioco in ambito privato se è organizzato per mestiere o annunciato pubblicamente. Inoltre, l'ambito privato è dato soltanto se la cerchia dei partecipanti è molto ristretta. Nella valutazione di tale criterio occorre tenere conto di tutte le circostanze di un evento. Le condizioni concernenti il numero dei partecipanti a un gioco in ambito privato possono essere tutt'al più meno severe nei casi in cui tra le persone esiste, a prescindere dalla partecipazione al gioco, un legame evidente e stretto sotto il profilo spazio-temporale. È il caso, ad esempio, di famiglie o di colleghi d'ufficio. Non rientra ad esempio nel campo d'applicazione della legge neanche l'organizzazione tra colleghi di lavoro di pronostici per importanti tornei di calcio, a condizione che gli organizzatori non ne traggano vantaggi finanziari. Nei casi in cui vi sono soltanto legami deboli tra i partecipanti, il numero di questi ultimi deve essere ristretto affinché un gioco in denaro possa considerarsi organizzato in ambito privato. Se necessario, i Cantoni sono liberi di prevedere determinate regole per i giochi in ambito privato. In altre parole, in quest'ambito la Confederazione rinuncia alle sue competenze legislative esclusive e lascia ai Cantoni la possibilità di emanare un proprio disciplinamento.

Neppure i giochi di destrezza (per la definizione si veda l'art. 3 lett. d) rientrano nel campo d'applicazione della legge, a condizione che soddisfino cumulativamente le seguenti condizioni: non sono proposti in modo automatizzato, a livello intercantonale o online (lett. b). Si tratta di giochi socialmente innocui, come ad esempio diverse forme di «Jass», considerati, secondo la prassi attuale, giochi di destrezza che, date certe condizioni (svolti non in modo automatizzato, non a livello intercantonale e non online), non rientrano nel campo d'applicazione della legge neppure se vengono giocati per denaro e non esclusivamente in ambito privato. Questi giochi non sono pericolosi, innanzitutto perché per la vittoria è decisiva l'abilità dei giocatori; inoltre, essi non si svolgono in modo automatizzato, a livello intercantonale o online. Se necessario, i Cantoni possono tuttavia prevedere determinate regole anche per questi giochi. Neppure in questo ambito la Confederazione fa uso delle sue com-

petenze legislative. Per le nozioni «esercitati in modo automatizzato» e «esercitati online» si veda il commento all'articolo 3 lettera e.

Le competizioni sportive possono rientrare nella definizione dei giochi in denaro di cui all'articolo 3 lettera a. Ciò è il caso se è richiesta una tassa d'iscrizione ed è possibile vincere un premio in denaro, come accade frequentemente nei tornei di tennis. Tali competizioni vanno pertanto escluse dal campo d'applicazione della legge sui giochi in denaro (lett. c). Di conseguenza chi partecipa attivamente a una competizione sportiva non fa una scommessa sportiva. La deroga per le competizioni sportive si sovrappone parzialmente a quella per i giochi di destrezza secondo l'articolo 1 capoverso 2 lettera b. Anche nelle attività sportive è di regola decisiva l'abilità degli sportivi. La deroga non concerne invece le scommesse sportive, in cui la vincita dipende dal pronostico dell'andamento o del risultato della competizione, senza partecipazione attiva alla competizione stessa (cfr. art. 3 lett. c). Le scommesse sportive rientrano pertanto nel campo d'applicazione della legge sui giochi in denaro.

La lettera d esclude dal campo d'applicazione della legge i giochi a premi e i concorsi destinati a promuovere le vendite. Per questi giochi non può essere richiesta una posta legata direttamente al gioco – che invece ci sarebbe se per comunicare la partecipazione al gioco la tassa di trasmissione fosse più elevata (ad esempio per mezzo di un numero dei servizi a valore aggiunto). I giochi in denaro con una posta legata al gioco devono rientrare in ogni caso nel campo d'applicazione della legge. I giochi a premi e i concorsi esclusi dal campo d'applicazione della legge possono essere organizzati soltanto per vendite promozionali, il che significa che devono sempre essere collegati all'acquisto di un prodotto o di un servizio. A titolo di esempio si possono menzionare la distribuzione di tagliandi di partecipazione a un gioco o a un concorso in occasione dell'acquisto di merci nel commercio al dettaglio, il cruciverba a premi in una rivista o l'abbonamento messo in palio in un quiz con possibilità di vincita. La possibilità di partecipare gratuitamente va comunque sempre garantita e comunicata in modo chiaro e inequivocabile. Inoltre, la partecipazione gratuita deve essere disponibile e accessibile in modo altrettanto agevole come la partecipazione a pagamento e il numero dei partecipanti non può essere più limitato rispetto a quello dei partecipanti a pagamento. Affinché questi giochi e concorsi siano esclusi dal campo d'applicazione della legge, i suddetti criteri devono essere soddisfatti in modo cumulativo. Tali criteri intendono garantire il rispetto assoluto del presupposto costituzionale secondo cui l'utile netto dei giochi ai sensi dell'articolo 106 capoverso 3 lettere a e b Cost. va utilizzato esclusivamente a scopi d'utilità pubblica.

La lettera e garantisce la delimitazione nei confronti del settore dei servizi finanziari. Occorre infatti evitare che numerosi servizi finanziari (p. es. prodotti strutturati quotati in borsa), cui si potrebbe estendere la definizione di giochi in denaro secondo l'articolo 3 lettera a, rientrino nel campo d'applicazione della legge sui giochi in denaro.

L'esclusione dal campo d'applicazione della legge prevista dal capoverso 3 corrisponde alla situazione giuridica vigente. Anche oggi i sistemi «boule de neige», a valanga o piramidali non sono disciplinati dalla legislazione sui giochi in denaro, bensì dall'articolo 3 lettera r della legge federale del 19 dicembre 1986⁵⁴ contro la concorrenza sleale (LCSI).

Art. 2 *Scopo*

Secondo l'articolo 2 l'avamprogetto persegue quattro obiettivi principali. In primo luogo s'intende proteggere adeguatamente la popolazione dai pericoli derivanti dai giochi in denaro (lett. a), in particolare dal gioco eccessivo, ma anche da altri pericoli connessi ai giochi in denaro, quali la truffa e il riciclaggio di denaro. Occorre altresì garantire la gestione sicura e trasparente dei giochi (lett. b). Questo comporta degli obblighi per gli organizzatori di giochi in denaro, che devono rispettare le prescrizioni sulla trasparenza e approntare un piano di misure di sicurezza. Infine, l'utile netto dei giochi di grande estensione, ad eccezione dei giochi di destrezza, e l'utile netto di una parte dei giochi di piccola estensione devono essere destinati interamente e in modo trasparente a scopi d'utilità pubblica (lett. c) e una parte del prodotto lordo dei giochi delle case da gioco deve essere versato a favore dell'AVS/AI (lett. d.).

Art. 3 *Definizioni*

L'articolo 3 definisce i termini più importanti dell'avamprogetto. L'elenco inizia con i «giochi in denaro» (lett. a), che sono fondamentalmente caratterizzati da due elementi: il versamento di una posta e la possibilità di una vincita. Entrambi gli elementi devono consistere in denaro o in un suo surrogato («posta pecuniaria» e «un altro vantaggio pecuniario»), tra cui anche poste o vincite in natura. Non rientrano nella definizione di giochi in denaro i giochi d'intrattenimento, quali ad esempio il flipper. In questi casi manca il vantaggio pecuniario e/o la posta.

La definizione di lotterie (lett. b) coincide con l'articolo 106 capoverso 3 lettera a Cost. Si rinuncia pertanto al criterio del piano prestabilito previsto dalla LLS e che in passato ha ripetutamente creato problemi di delimitazione. L'avamprogetto rinuncia anche al criterio dell'accessibilità «in diversi luoghi» previsto dall'articolo costituzionale, poiché altrimenti le piccole lotterie di cui alla lettera f, spesso organizzate in un solo luogo, non rientrerebbero nella definizione di «lotterie». Per i giochi di grande estensione il criterio dell'accessibilità «in diversi luoghi» è d'altronde già compreso in quello dello svolgimento «a livello intercantonale o online». L'espressione «numero illimitato» va intesa come segue: o i partecipanti sono numerosi, ossia almeno 1000 per estrazione, oppure la partecipazione non è limitata a un determinato numero di persone, come nel caso delle piccole lotterie. A una lotteria organizzata da un'associazione partecipano forse 100 persone, senza che il numero di partecipanti sia limitato a questa cifra; i partecipanti potrebbero infatti essere più numerosi. I giochi in cui gioca un singolo giocatore (contro l'organizzatore), e quelli in cui il numero dei partecipanti è piccolo o limitato, non sono pertanto contemplati dal termine «lotteria». Il secondo criterio («il cui risultato è determinato da un'estrazione a sorte comune o da un procedimento analogo») deve essere soddisfatto insieme al primo («accessibili a un numero illimitato di persone»).

Le scommesse sportive sono giochi in denaro in cui la vincita dipende dall'esatta previsione dell'andamento o dell'esito di un evento sportivo (lett. c). Sono pertanto ammesse solamente le «scommesse sportive». La nozione dell'offerta di scommesse «esercitata professionalmente» di cui all'articolo 33 LLS è eliminata, poiché tali scommesse sono estremamente difficili da distinguere da giochi offerti anche dalle case da gioco. Il termine «evento sportivo» va interpretato in senso stretto. Sono infatti esclusi tutti gli eventi che non fanno direttamente parte di una competizione sportiva (legale). Non vanno ad esempio considerati eventi sportivi gli atti violenti degli spettatori.

I giochi in denaro in cui la vincita dipende in tutto o in gran parte dall'abilità del giocatore sono considerati giochi di destrezza (lett. d). Questa definizione si basa sul vigente articolo 3 capoverso 3 LCG.

Le lotterie, le scommesse e i giochi di destrezza sono suddivisi in due categorie: i giochi di grande estensione e i giochi di piccola estensione (lett. e e f). La differenza tra giochi di grande estensione e giochi di piccola estensione è costituita dal fatto che i primi sono esercitati «in modo automatizzato, a livello intercantonale o online». Se uno di questi criteri è soddisfatto il gioco è di grande estensione. Questi ultimi presentano un pericolo potenziale più elevato, per cui sono previste regole più severe. I giochi di piccola estensione sono costituiti da sole tre categorie: le piccole lotterie (incluse le tombole), le scommesse sportive locali e i piccoli tornei di giochi in denaro. L'avamprogetto autorizza anche tornei di giochi in denaro al di fuori delle case da gioco, purché siano rispettate condizioni severe. Si tratta soprattutto di tornei di poker con poste e possibilità di vincita esigue. I giochi di destrezza che non si svolgono in modo automatizzato, a livello intercantonale o online non sono considerati giochi né di piccole né di grande estensione. Questi giochi non sono contemplati dal campo d'applicazione della legge sui giochi in denaro. (cfr. art. 1 cpv. 2 lett. b).

«Svolgimento online» significa la trasmissione o la ricezione elettronica, magnetica, ottica o elettromagnetica di informazioni attraverso una linea o per radiodiffusione. I giochi in denaro online sono pertanto anche quelli eseguiti o distribuiti attraverso Internet, telefonia mobile o televisione interattiva. In tal senso l'espressione «esercitati online» coincide con la «trasmissione mediante telecomunicazione» secondo l'articolo 3 lettera c della legge del 30 aprile 1997⁵⁵ sulle telecomunicazioni (LTC). Non sono invece contemplati i giochi in denaro che si svolgono o vengono diffusi soltanto nei singoli punti vendita chiaramente indicati dagli organizzatori, a prescindere dal fatto che si svolgano o no mediante telecomunicazione. Per quanto riguarda i giochi da casinò, questi luoghi sono le case da gioco, mentre nell'ambito dei giochi di grande estensione si tratta dei punti vendita del commercio al dettaglio. Ciò significa che gli odierni sistemi di jackpot interconnessi tra le case da gioco non sono considerati giochi in denaro online, poiché sono accessibili ai giocatori soltanto nelle case da gioco.

«Esercizio automatizzato» significa che parti fondamentali del gioco si svolgono per mezzo di dispositivi elettronici o meccanici oppure apparecchi simili.

I giochi da casinò sono definiti in modo negativo: non sono né giochi di grande estensione né giochi di piccola estensione (lett. g). Questa soluzione permette di evitare lacune; se nel campo d'applicazione della legge non si è in presenza né di un gioco di grandi dimensioni né di un gioco di piccole dimensioni, si tratta di un gioco da casinò. Si evitano così anche sovrapposizioni con i giochi di grandi e di piccole dimensioni e si riducono al minimo eventuali conflitti di competenza tra la Confederazione e i Cantoni. Sono pertanto considerati giochi da casinò tutti i giochi in cui un singolo giocatore gioca contro l'organizzatore o in cui il numero di partecipanti è esiguo o limitato. Soltanto le scommesse sportive e i giochi di piccola estensione costituiscono un'eccezione a questa regola. Concretamente sono giochi da casinò in particolare i giochi da tavolo (roulette, black jack, poker, ecc.), quelli degli apparecchi automatici da gioco (se non sono giochi di grande estensione) e i «grandi» tornei di giochi in denaro (con la possibilità di poste e vincite elevate). Ai giochi online si applicano gli stessi criteri: i partecipanti disputano ad esempio un torneo di poker o giocano alla roulette a un tavolo virtuale insieme a un numero limitato di altri giocatori (il tavolo virtuale deve equivalere al tavolo reale; se vi sono molti giocatori, essi devono essere distribuiti a più tavoli). L'ammissibilità dei sistemi di jackpot delle case da gioco è disciplinata dall'articolo 16 capoverso 4.

Art. 4 *Obbligo d'autorizzazione*

L'articolo 4 sancisce il principio secondo cui tutti i giochi in denaro che rientrano nel campo d'applicazione della presente legge sono soggetti a un'autorizzazione o una concessione. Per «organizzazione di giochi in denaro» s'intende anche la gestione di una piattaforma che permette ai giocatori di affrontarsi tra di loro (p. es. fare scommesse tra di loro). Sia l'autorizzazione che la concessione sono valide soltanto in Svizzera. L'autorizzazione o la concessione conferiscono solamente il diritto ad organizzare giochi in Svizzera. Nell'ordinanza occorrerà precisare che solo chi risiede in Svizzera può giocare ai giochi in denaro online.

2.2 **Capitolo 2: Case da gioco**

Sezione 1: Concessione

Come il diritto vigente, anche l'avamprogetto prevede di subordinare la gestione di una casa da gioco, e pertanto anche dei giochi da casinò, a una concessione. Le condizioni e la procedura per il rilascio delle concessioni delle case da gioco previste dalla LCG hanno dato buoni risultati e sono quindi largamente riprese nel presente avamprogetto. Gli adeguamenti proposti intendono tenere conto dell'apertura del mercato ai giochi online e degli sviluppi della prassi dall'entrata in vigore della LCG. I commenti che seguono illustrano soltanto le norme che differiscono dal diritto in vigore.

Art. 5 *Concessione*

La distinzione tra concessione di sito e di gestione è abolita; la prassi ha infatti mostrato che i beneficiari di queste due concessioni sono identici.

Il capoverso 2 prevede esplicitamente che la concessione permetterà anche l'offerta di giochi da casinò online e che tale offerta è riservata alle case da gioco, a prescindere dal tipo di concessione di cui sono titolari (A o B).

Per evitare che la Svizzera diventi una piattaforma per l'offerta di giochi da casinò online all'estero, l'articolo 4 dell'avamprogetto prevede, in maniera generale, che le concessioni siano valide soltanto sul territorio svizzero ossia che l'offerta di gioco si rivolga esclusivamente a giocatori residenti in Svizzera. Tale disposizione non impedisce tuttavia a chi propone giochi da casinò online autorizzati in Svizzera di candidarsi in un altro Paese per ottenere una concessione o un'autorizzazione per giochi online.

Infine, l'avamprogetto conferisce esplicitamente al Consiglio federale il mandato di stabilire il numero di concessioni che possono essere rilasciate (cpv. 3). Questa disposizione intende codificare la prassi e migliorare la trasparenza.

Art. 6 *Tipi di concessione*

La distinzione tra case da gioco A e B è mantenuta soprattutto per motivi fiscali. Essa è giustificata da un trattamento tributario diverso dovuto a motivi storici, dall'offerta di giochi e da possibilità di poste e vincite ridotte per le case da gioco titolari di una concessione B. La distinzione non è tuttavia prevista per i giochi da casinò offerti online (cfr. art. 122 cpv. 4 e 123 cpv. 3).

Come nel diritto vigente, spetterà al Consiglio federale fissare il numero di apparecchi automatici ammessi nelle case da gioco titolari di una concessione B, definire le poste e le vincite

massime consentite e le condizioni particolari per la gestione dei sistemi di jackpot. L'avamprogetto prevede inoltre che il Consiglio federale stabilisca anche il numero dei diversi tipi di gioco da tavolo che potranno essere proposti in tali case da gioco. Nel farlo, il Consiglio federale si baserà sulle regole in vigore e mirerà a estendere l'offerta delle case da gioco B, in modo da avvicinarla a quella delle case da gioco titolari di una concessione A.

Art. 8 Condizioni

Rispetto al diritto vigente, la sistematica è modificata al fine di riunire in uno stesso articolo le disposizioni riguardanti le società concessionarie (oggi art. 11 LCG) e quelle relative alle condizioni per il rilascio della concessione (art. 12 e 13 LCG). Sotto il profilo materiale, l'articolo prevede poche modifiche, poiché per le case da gioco le condizioni per il rilascio della concessione restano invariate. Il seguente commento si limita a illustrare le novità rispetto al disciplinamento in vigore.

Cpv. 1 lett. a n. 1

Il diritto in vigore permette a diversi tipi di persone giuridiche di ottenere una concessione. L'esperienza ha tuttavia mostrato che le domande di concessione sono state presentate quasi esclusivamente da società anonime. Pertanto gli altri tipi di persone giuridiche non sono più previsti dall'avamprogetto. D'altronde, il diritto in vigore esige, per le società anonime, che tutti i membri del consiglio d'amministrazione risiedano in Svizzera. Poiché si estende a tutti i membri del consiglio d'amministrazione, tale obbligo è difficilmente compatibile con l'Accordo del 21 giugno 1999⁵⁶ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC), entrato in vigore il 1° giugno 2002. L'obbligo va pertanto abrogato. Per contro, la società concessionaria deve essere una società anonima secondo il diritto svizzero e quindi rispettare i requisiti posti dal Codice delle obbligazioni (CO). Per garantire un certo legame della società con la Svizzera, l'articolo 718 capoverso 4 CO prevede che almeno un membro del consiglio d'amministrazione o un direttore sia domiciliato in Svizzera.

Cpv. 1 lett. a n. 2

Le precisazioni in merito al piano di misure di sicurezza e al piano di misure sociali, attualmente previste all'articolo 14 LCG, saranno in futuro applicate a tutti i giochi in denaro. Sono pertanto disciplinate in maniera più precisa nei capitoli 5 e 6 dell'avamprogetto.

Cpv. 1 lett. b n. 1 e 2

I richiedenti, i suoi soci d'affari più importanti e i loro aventi economicamente diritto devono in particolare godere di una buona reputazione (cpv. 1 lett. b n. 1). Un criterio importante in tale contesto è costituito dal modo in cui queste persone si sono comportate in passato sul mercato svizzero. Di conseguenza, una persona che in passato ha operato sul mercato svizzero dei giochi da casinò online senza esserne autorizzato o è stata oggetto – in Svizzera o all'estero – di una condanna passata in giudicato non soddisfa il criterio della buona reputazione ai sensi del nuovo diritto.

I richiedenti, i suoi soci d'affari più importanti e i loro aventi economicamente diritto devono altresì garantire una gestione indipendente (cpv. 1 lett. a, n. 2). Questo requisito non esclude la collaborazione tra i concessionari (come previsto attualmente per le case da gioco con sistemi di jackpot collegati). Implica tuttavia che l'autorità di vigilanza sia in grado di individu-

⁵⁶ RS 0.142.112.681

are il concessionario responsabile di un'offerta di gioco. Il titolare di una concessione che propone giochi online non può pertanto esternalizzare o appaltare ad altri concessionari attività importanti quali la gestione dei sistemi di gioco e di controllo nonché l'attuazione del piano di misure sociali, del piano di misure di sicurezza e delle misure di lotta al riciclaggio di denaro.

Art. 9 Condizioni per l'offerta di giochi da casinò online

Anche per estendere la concessione al diritto di proporre giochi da casinò online occorre rispettare le condizioni previste dall'articolo 8. Per ovvie ragioni, le condizioni strettamente legate al luogo di ubicazione (art. 8 cpv. 1 lett. a n. 5 e cpv. 1 lett. e) non sono applicate all'estensione della concessione ai giochi online. Se sono soddisfatte le condizioni richieste sussiste il diritto di proporre giochi da casinò online. In linea teorica, il numero di concessioni per giochi online sarà pertanto limitato dal numero di case da gioco. Tuttavia, secondo gli studi effettuati, viste le dimensioni ridotte del mercato svizzero, saranno redditizie soltanto poche piattaforme. La domanda di estensione della concessione alla possibilità di proporre giochi online, può pertanto essere rifiutata se la redditività del progetto in questione non è provata in maniera sufficientemente credibile.

Oltre al modello scelto, secondo cui soltanto le case da gioco esistenti possono proporre giochi da casinò online, sono state analizzate varie altre possibili categorie di concessionari. Il denominatore comune di queste soluzioni alternative è il numero esiguo di concessioni rilasciate. Esse si distinguono per la cerchia di persone che potrebbe chiedere una concessione. Secondo una prima variante avrebbero potuto chiedere una concessione tutte le imprese, a prescindere dal fatto che siano già titolari di una concessione per gli altri giochi da casinò. Una seconda variante prevedeva la possibilità di chiedere una concessione soltanto per le case da gioco esistenti o un gruppo di esse. Infine è stata valutata una terza variante secondo cui, nell'ottica dell'apertura del mercato, sarebbe stato possibile rilasciare una concessione alle società il cui azionariato è composto da case da gioco esistenti e da altre imprese. Tale variante avrebbe permesso di definire le strutture di partecipazione, prevedendo ad esempio una partecipazione maggioritaria o minoritaria delle case da gioco esistenti.

Tutte queste varianti sono state respinte. Il modello scelto ha il vantaggio di presentare una soluzione simile a quella prevista per i giochi di grande estensione. In tale ambito, infatti, gli organizzatori che beneficiano di un'autorizzazione per un determinato gioco possono proporlo anche online. La soluzione proposta permette d'altronde di evitare che, nell'ambito della procedura di rilascio della concessione, le società titolari di una concessione che operano sul mercato svizzero siano svantaggiate rispetto ai concorrenti stranieri. Infatti, contrariamente a questi ultimi, tra i quali alcuni propongono già senza autorizzazione giochi online sul mercato svizzero e dispongono quindi delle conoscenze necessarie e di una vasta clientela svizzera, le società attualmente titolari di una concessione dovranno elaborare un progetto del tutto nuovo e dagli esiti incerti. Bisogna tuttavia osservare che determinati gruppi internazionali che gestiscono case da gioco in Svizzera propongono già giochi da casinò online in altri Paesi e potranno quindi approfittare della tecnologia e dell'esperienza del gruppo.

Art. 10,11 Procedura, decisione

La procedura di rilascio delle concessioni alle case da gioco corrisponde essenzialmente al diritto in vigore (art. 15 e 16 LCG).

Nell'ambito della domanda per la gestione di una casa da gioco, i richiedenti potranno chiedere che la concessione preveda anche il diritto di proporre giochi online. Non è tuttavia ob-

bligatorio collegare le due domande; i richiedenti potranno chiedere l'estensione della concessione per proporre giochi da casinò online (art. 9 secondo periodo) anche a concessione in corso.

Occorre inoltre osservare che la decisione di rilascio o di rifiuto della concessione non sarà più definitiva poiché potrà essere impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo federale e in seguito dinanzi al Tribunale federale. Questa modifica, conforme alla nuova organizzazione giudiziaria in vigore dal 1° luglio 2007, intende trasferire le competenze decisionali dal Consiglio federale ai dipartimenti e, concretando l'articolo 29a Cost., garantire l'accesso alla via giudiziaria nei casi in cui dette competenze decisionali restino al Consiglio federale.

Secondo l'articolo 12 capoverso 3 dell'avamprogetto il ricorso contro il rinnovo o la proroga delle concessioni non ha effetto sospensivo. In questo modo si evita che le case da gioco che hanno ottenuto il rinnovo della concessione debbano sospendere l'esercizio durante la procedura di ricorso. Se un concorrente scontento ricorre contro la decisione di rinnovo, la casa da gioco ha così la garanzia di poter continuare la sua attività durante la procedura di ricorso. La disposizione non si applica invece al ricorso di una casa da gioco contro la decisione di non rinnovare (o non prorogare) la concessione e contro il rilascio della concessione a una società concorrente. In questi due casi si applica il diritto procedurale ordinario.

Art. 12 Durata di validità

Il presente articolo riprende in gran parte l'articolo 17 capoversi 1 e 2 LCG. È stata tuttavia introdotta una disposizione particolare in modo da tenere conto dei rapidi sviluppi nel settore dei giochi da casinò online. Per i giochi da casinò online il Consiglio federale può prevedere una durata di validità inferiore.

Art. 13, 14 Obbligo di comunicazione, cedibilità

Gli obblighi di comunicazione e le regole concernenti il divieto di cessione sono ripresi dal diritto attuale (art. 17 cpv. 3 e 18 LCG).

Art. 15 Revoca, limitazione, sospensione

La disposizione corrisponde in gran parte all'articolo 19 LCG). L'adozione di sanzioni deve fondarsi sul principio della proporzionalità. Pertanto la sospensione o la revoca della concessione va pronunciata soltanto come ultima ratio. Nei casi meno gravi si possono adottare misure più miti, ad esempio una sanzione amministrativa ai sensi dell'articolo 101.

Le misure previste dal presente articolo possono limitarsi a determinate parti della concessione. È ad esempio ipotizzabile revocare, sospendere parzialmente o del tutto oppure limitare in altro modo soltanto il diritto di proporre giochi da casinò online.

Sezione 2: Offerta di gioco

Il diritto in vigore disciplina l'offerta di gioco in maniera molto succinta (art. 4 e 6 LCG). L'avamprogetto prevede disposizioni più ampie. Da una parte riprende determinate disposizioni oggi inserite nelle ordinanze d'esecuzione e che, vista la loro importanza, meritano di essere inserite nella legge. Dall'altra la densità normativa deve essere, per quanto possibile, simile a quella del disciplinamento dei giochi di grande estensione. Occorre inoltre introdurre nuove regole per garantire un migliore coordinamento tra i giochi di grande estensione e i

giochi da casinò. Infine, alcuni adeguamenti sono tesi a migliorare la competitività dell'offerta delle case da gioco.

Art. 16 Obbligo d'autorizzazione

Come nel diritto vigente, soltanto le case da gioco titolari di una concessione possono proporre giochi da casinò. Esse possono inoltre offrire giochi online, a condizione che la loro concessione lo preveda. Per proporre questi giochi la casa da gioco deve essere in possesso di un'autorizzazione della CFCG. In virtù del capoverso 2 quest'ultima ha la possibilità di prevedere una procedura semplificata per approvare le modifiche del gioco conformi alle condizioni d'autorizzazione rilasciata originariamente.

Secondo il capoverso 3, la CFCG può autorizzare le case da gioco a organizzare, oltre ai giochi da casinò, piccoli tornei di giochi in denaro. La precisazione è necessaria poiché detti tornei sono considerati giochi di piccola estensione ai sensi dell'articolo 3 lettera f. L'autorizzazione ha come conseguenza che la CFCG estende la vigilanza anche a detti tornei. L'utile che ne risulta è soggetto alla tassa sulle case da gioco.

Inoltre, le case da gioco possono gestire sistemi di jackpot e interconnetterli alle condizioni fissate dal Consiglio federale (cpv. 4). In tale contesto, quest'ultimo può prevedere delle limitazioni per distinguere tra case da gioco A e B (cfr. art. 6 cpv. 2).

Infine, il Consiglio federale può prevedere anche altri tipi di collaborazione tra le case da gioco a livello nazionale e internazionale (cpv. 5), in particolare per permettere a più case da gioco di gestire in comune piattaforme per il poker online. In questo ambito, a causa delle dimensioni ridotte del mercato svizzero, sarà senza dubbio necessaria la collaborazione con case da gioco estere.

Art. 17 Requisiti

Questo articolo stabilisce che i giochi da casinò devono essere concepiti in modo tale da garantire uno svolgimento corretto (cpv. 1). Anche se non figura esplicitamente nel diritto in vigore in relazione all'offerta di gioco, questo requisito si evince da varie disposizioni legate al rilascio della concessione (art. 13 cpv. 2 lett. a e b, art. 14 LCG). La nuova disposizione non comporta quindi nessuna modifica materiale. Inoltre, i giochi online dovranno essere configurati in modo tale da essere accompagnati da adeguate misure di protezione contro il gioco eccessivo (cpv 2). Questo requisito non è necessario per i giochi da casinò presso le case da gioco, poiché la prevenzione è garantita dall'attuazione del piano di misure sociali previsto dalla legge.

Il Consiglio federale è autorizzato a emanare prescrizioni tecniche per mettere in atto i requisiti dell'articolo 17, prescrizioni che potrebbero rivelarsi necessarie in particolare per determinare in modo affidabile il prodotto lordo dei giochi o distinguere l'offerta di gioco delle case da gioco A e B. Nel farlo, il Consiglio federale deve tenere conto delle prescrizioni applicate negli altri Paesi e veglia in particolare affinché l'offerta svizzera di giochi sia competitiva sul mercato internazionale.

Art. 18 *Informazioni e documentazione*

L'articolo riprende le disposizioni più importanti degli articoli 61-67 dell'ordinanza del 24 settembre 2004⁵⁷ sulle case da gioco (OCG). Come nella legislazione in vigore, nella domanda d'autorizzazione la casa da gioco deve fornire le informazioni necessarie per permettere alla CFCG di verificare che i requisiti tecnici siano rispettati. Per i giochi da casinò automatizzati, la CFCG si fonda sui certificati dei laboratori di controllo accreditati che attestano la conformità dei giochi o delle installazioni di gioco ai requisiti tecnici. Prima di mettere in servizio un gioco da casinò, il fabbricante deve sempre farlo verificare da un laboratorio specializzato. Quest'ultimo rilascia un certificato attestante che l'apparecchio funziona conformemente alle esigenze legali. La CFCG riconosce i certificati dei laboratori specializzati se questi ultimi sono stati accreditati da un organismo che ha firmato un accordo multilaterale (Multilateral Agreement, MLA) nel settore della certificazione delle apparecchiature per giochi con un'organizzazione internazionale quale l'International Accreditation Forum (IAF). La stessa procedura sarà in linea di massima applicata ai giochi online. Vista la rapida evoluzione di questo settore e tenuto conto delle correzioni che devono essere regolarmente apportate ai giochi, i laboratori non certificano i giochi online nella loro integralità, bensì soltanto determinate parti di essi. Ai giochi non certificati si applicano i capoversi 1 e 3 del presente articolo: la casa da gioco deve fornire le informazioni necessarie per l'esame della conformità del gioco ai requisiti tecnici. Il Consiglio federale può d'altronde prevedere disposizioni concernenti l'esame e la valutazione della conformità dei giochi automatizzati o online fondandosi sulle regolamentazioni internazionali. Tali disposizioni potrebbero rivelarsi utili per ovviare all'assenza di certificati. I laboratori devono inoltre poter effettuare i test complementari prima di mettere in servizio un gioco. I certificati devono essere allegati alla domanda d'autorizzazione, a meno che la casa da gioco dimostri di aver già trasmesso alla CFCG un certificato per lo stesso gioco.

Art. 19 *Consultazione*

Prima di decidere se si tratta di gioco da casinò, la CFCG deve consultare l'autorità intercantonale d'esecuzione competente per i giochi di grande estensione. In caso di divergenze l'avamprogetto prevede che le due autorità procedano a uno scambio di opinioni. Se lo scambio di opinioni è infruttuoso, viene consultato l'organo di coordinamento, che cerca di trovare una soluzione. In mancanza di una soluzione, la CFCG rende una decisione che può essere impugnata dall'autorità intercantonale. Per decisioni di routine la CFCG può rinunciare a consultare l'autorità intercantonale.

2.3 **Capitolo 3: Giochi di grande estensione**

Il capitolo 3 disciplina le condizioni e la procedura per l'organizzazione di giochi di grande estensione. Le disposizioni coincidono in gran parte con la situazione giuridica attuale (disciplinata soprattutto nella Convenzione intercantonale). Rispetto al disciplinamento in vigore, l'avamprogetto prevede soprattutto le seguenti modifiche:

- chi intende organizzare giochi di grande estensione ha bisogno di un'autorizzazione d'organizzatore (sezione 1 del presente capitolo) e di un'autorizzazione del gioco (sezione 2 del presente capitolo). Il diritto vigente non prevede una vera e propria autoriz-

⁵⁷ RS 935.521

zazione d'organizzatore, in quanto le condizioni poste agli organizzatori di giochi di grande estensione sono verificate nel quadro di ogni singola domanda di ammissione di un gioco. L'introduzione di un'autorizzazione d'organizzatore consente pertanto di semplificare la procedura di domanda. L'autorizzazione del gioco corrisponde all'attuale omologazione (art. 14 Convenzione intercantonale). L'avamprogetto rinuncia alla vigente autorizzazione dell'organizzazione, secondo cui i Cantoni devono decidere in merito all'organizzazione sul proprio territorio entro 30 giorni dalla comunicazione della decisione di omologazione (art. 15 Convenzione intercantonale). Nella prassi tale autorizzazione non è risultata utile, venendo a costituire un onere amministrativo superfluo. Non esiste un diritto al rilascio dell'autorizzazione d'organizzatore o dell'autorizzazione del gioco;

- oltre alla protezione dei giocatori dal gioco eccessivo, l'avamprogetto fissa anche nuovi criteri per garantire la sicurezza dei giochi. S'intendono così impedire, tra le altre cose, le manipolazioni di competizioni sportive;
- nell'ambito della procedura di domanda è previsto un maggiore coordinamento tra le autorità d'esecuzione federali e cantonali.

Sezione 1: Autorizzazione d'organizzatore

Art. 20 Obbligo d'autorizzazione

Chi intende organizzare giochi di grande estensione ha bisogno innanzitutto di un'autorizzazione d'organizzatore. Il rilascio dell'autorizzazione compete all'autorità intercantonale d'esecuzione.

Art. 21 Condizioni

Per ottenere un'autorizzazione d'organizzatore, gli organizzatori di giochi di grande estensione devono essere persone giuridiche secondo il diritto svizzero (cpv. 1 lett. a). Questa condizione intende garantire in particolare la certezza del diritto. Inoltre, gli organizzatori devono godere di una buona reputazione e fornire informazioni sulla propria situazione finanziaria (cpv. 1 lett. b-e).

Il capoverso 1 lettera f impone una gestione indipendente degli affari. Questa condizione contribuisce a impedire manipolazioni di competizioni sportive. Di conseguenza, i membri degli organi dirigenti degli organizzatori di giochi di grande estensione non possono esercitare una funzione dirigenziale in un'organizzazione sportiva che partecipa a una competizione sportiva per la quale l'organizzatore di giochi di grande estensione offre scommesse sportive. Inoltre, gli organizzatori di giochi di grande estensione non possono essere economicamente controllati da sportivi o da organizzazioni sportive che partecipano a una competizione sportiva per la quale l'organizzatore offre scommesse.

Secondo il capoverso 1 lettera i le spese d'esercizio devono essere in un rapporto adeguato con i mezzi destinati a scopi d'utilità pubblica. Questa disposizione intende impedire che gli organizzatori di giochi di grande estensione generino spese d'esercizio eccessive, riducendo in tal modo l'utile netto da versare al Cantone per scopi d'utilità pubblica. Poiché l'utile netto degli organizzatori di giochi di destrezza non deve essere destinato a scopi d'utilità pubblica, tale disposizione non si applica a questa categoria di giochi (cpv. 2).

Come nel diritto vigente, non vi è un diritto al rilascio di un'autorizzazione d'organizzatore. È necessario che l'autorità intercantonale d'esecuzione disponga di un ampio margine d'apprezzamento affinché possa tenere conto in particolare della protezione dei giocatori dal gioco eccessivo.

Art. 22 *Numero di organizzatori*

Nell'ambito di un concordato i Cantoni possono fissare il numero massimo di organizzatori di lotterie e scommesse sportive. Il numero massimo intende contribuire a proteggere la popolazione dai rischi dei giochi di grande estensione.

Sezione 2: Autorizzazione del gioco

Art. 23 *Obbligo d'autorizzazione*

Chi intende organizzare giochi di grande estensione ha bisogno, oltre che dell'autorizzazione d'organizzatore, dell'autorizzazione per il singolo gioco. Il rilascio compete all'autorità intercantonale d'esecuzione. Le modifiche di un gioco che non tangono le condizioni dell'autorizzazione possono essere autorizzate con una procedura semplificata.

Art. 24 *Condizioni*

Il capoverso 1 fissa le tre condizioni più importanti che devono soddisfare i giochi di grande estensione per essere autorizzati. I giochi di grande estensione devono essere concepiti in modo tale da garantire uno svolgimento corretto e trasparente (lett. a). Si tratta in particolare di garantire la sicurezza e dunque di impedire atti criminali. I pertinenti presupposti sono stabiliti soprattutto dal piano di misure di sicurezza (cfr. capitolo 5). Ai fini della prevenzione della manipolazione di competizioni sportive, ciò significa che le scommesse possono essere offerte soltanto per eventi sportivi per i quali non vi è un rischio elevato di manipolazione. Presentano un rischio elevato di manipolazione soprattutto avvenimenti il cui verificarsi non ha un influsso decisivo sull'esito della competizione sportiva e che possono essere provocati da una singola persona (p. es. la scommessa su chi effettuerà la prossima rimessa laterale in una partita di calcio).

Inoltre, ogni gioco di grandi dimensioni deve essere accompagnato da misure adeguate a proteggere i giocatori dal gioco eccessivo (lett. b). Le pertinenti misure sono definite nel capitolo 6. Infine, i giochi di grande estensione devono essere concepiti in modo tale da generare un utile netto destinato a scopi d'utilità pubblica (lett. c).

Come nel diritto vigente, non vi è un diritto al rilascio di un'autorizzazione di un gioco. È necessario che l'autorità intercantonale d'esecuzione disponga di un ampio margine d'apprezzamento, affinché possa tenere conto in particolare della protezione dei giocatori dal gioco eccessivo. Nella procedura di autorizzazione di un gioco, l'autorità intercantonale d'esecuzione deve poter ad esempio influenzare la portata dell'offerta di gioco.

Il capoverso 2 mira a proteggere la gioventù e costituisce una misura per impedire la manipolazione di competizioni sportive.

Secondo il capoverso 3 il Consiglio federale determina la misura in cui gli organizzatori di giochi di grande estensione possono collaborare con gli organizzatori stranieri di giochi in denaro. Gli organizzatori continueranno ad avere la possibilità di partecipare a giochi quali Euromillions o PMU (Pari Mutuel Urbain).

Art. 25 *Domanda*

Secondo la lettera a gli organizzatori di giochi di grande estensione devono fornire all'autorità competente per l'autorizzazione informazioni sulla concezione e lo svolgimento di ogni gioco

sotto il profilo tecnico, organizzativo e finanziario. Questa disposizione andrà precisata in sede di ordinanza. Gli organizzatori di giochi di grande estensione dovrebbero ad esempio fornire all'autorità competente per l'autorizzazione informazioni sulle modalità di svolgimento del gioco, sulla sua frequenza e durata nonché sulla regione in cui è organizzato. Dovrebbero inoltre informare anche in merito alle modalità di estrazione o di qualsiasi altra individuazione del risultato decisivo per il gioco, come pure in merito alla constatazione del risultato, alla determinazione della vincita e al relativo versamento. Infine dovrebbero fornire informazioni sulle regole in caso di sospensione imprevista, mancato svolgimento e vincite non riscosse, come pure sul modo in cui intendono garantire il versamento delle vincite.

Gli organizzatori di giochi di grande estensione devono altresì informare l'autorità competente per l'autorizzazione sulle misure volte a proteggere i giocatori dal gioco eccessivo e garantire uno svolgimento corretto e trasparente dei giochi (lett. b).

Art. 26 Consultazione

Prima di rendere la sua decisione, l'autorità intercantonale d'esecuzione consulta la CFCG in merito alla qualifica del gioco come gioco di grandi dimensioni. In caso di divergenze, le due autorità procedono a uno scambio di opinioni. Se lo scambio di opinioni è infruttuoso, sottopongono il caso all'organo di coordinamento, che tenta di trovare una soluzione. In mancanza di una soluzione, decide la competente autorità intercantonale e la CFCG può impugnare la decisione. Per le decisioni di routine l'autorità intercantonale può rinunciare a consultare la CFCG (cpv. 2). Questa procedura che coinvolge due autorità si applica anche ai giochi da casinò (cfr. capi. 2). In tal modo s'intende garantire il buon coordinamento tra le autorità esecutive federali e cantonali e ridurre al minimo eventuali conflitti di competenza.

Art. 27 Diritto cantonale

I Cantoni possono vietare l'organizzazione di determinate categorie di giochi di grande estensione. La disposizione conferma la regolamentazione vigente secondo cui alcuni apparecchi automatici per i giochi di destrezza sono vietati in determinati Cantoni. Se i Cantoni intendono ricorrere a questa possibilità di divieto, devono farlo mediante una norma di diritto. Non sarà possibile una procedura d'autorizzazione supplementare (analoga alla vigente autorizzazione per l'esercizio). Inoltre, i Cantoni possono vietare sul proprio territorio soltanto un'intera categoria di giochi di grande estensione, ossia tutti i giochi di destrezza, tutte le lotterie o tutte le scommesse sportive di una determinata categoria. Non possono pertanto limitarsi a vietare solo singoli giochi.

Sezione 3: Disposizioni comuni

Art. 28, 29, 30 Disposizioni accessorie e revoca delle autorizzazioni

Gli articoli 28-30 disciplinano le disposizioni accessorie e le possibilità di revoca delle autorizzazioni.

2.4 Capitolo 4: Giochi di piccola estensione

Il capitolo 4 disciplina le condizioni e la procedura per l'organizzazione di giochi di piccola estensione. Per le piccole lotterie e le scommesse sportive locali le disposizioni si fondano sulla vigente prassi d'esecuzione cantonale. Come novità, l'avamprogetto prevede che, a condizioni severe, siano ammessi piccoli tornei di giochi in denaro.

Art. 31 Obbligo d'autorizzazione

Chi intende organizzare giochi di piccola estensione ha bisogno di un'autorizzazione. L'autorizzazione è rilasciata dalla competente autorità cantonale d'esecuzione.

Art. 32 Condizioni generali per l'autorizzazione

Gli organizzatori di giochi di piccola estensione devono soddisfare tutti i seguenti requisiti: essere persone giuridiche secondo il diritto svizzero, godere di una buona reputazione e garantire una gestione trasparente e irreprensibile degli affari e dei giochi (cpv. 1 lett. a). I requisiti posti alla trasparenza sono direttamente proporzionali al rischio che presenta il singolo gioco in denaro. I pericoli da considerare sono soprattutto quelli del gioco eccessivo e della truffa. Di conseguenza, i requisiti per i tornei di giochi in denaro sono in linea di massima più severi rispetto a quelli delle piccole lotterie e delle scommesse sportive locali.

I giochi di piccola estensione devono essere concepiti in modo tale da poter essere svolti in modo trasparente e irreprensibile e da costituire soltanto un pericolo modesto di gioco eccessivo e di truffa (cpv. 1 lett. b). Dato il pericolo esiguo dei giochi di piccola estensione sono necessarie solo poche o non sono necessarie misure di protezione.

Se l'organizzazione e/o lo svolgimento delle piccole lotterie o delle scommesse sportiva locali è affidata a terzi, questi ultimi devono perseguire scopi d'utilità pubblica (cpv. 2). Questa disposizione non esclude che i biglietti delle lotterie o i manifesti possano essere prodotti da terzi, ma impedisce che parte dei proventi di tali giochi sia utilizzato per scopi che non sono d'utilità pubblica.

Art. 33 Condizioni supplementari per l'autorizzazione di piccole lotterie

L'articolo 33 disciplina le condizioni per l'autorizzazione di piccole lotterie. Le piccole lotterie, di cui fanno parte anche le tombole ai sensi dell'articolo 2 LLS, devono innanzitutto basarsi su una ripartizione delle vincite definita in precedenza (cpv. 1). Il capoverso 2 stabilisce che l'utile netto va destinato integralmente a scopi d'utilità pubblica e che le spese d'esercizio devono essere in un rapporto adeguato con i fondi destinati a scopi d'utilità pubblica.

Per garantire che le piccole lotterie presentino effettivamente solo un esiguo pericolo potenziale (cfr. art. 32 cpv. 1 lett. b), il Consiglio federale stabilisce ulteriori condizioni per il rilascio dell'autorizzazione. Il capoverso 3 contiene un elenco non esaustivo di tali condizioni: il Consiglio federale definisce l'importo massimo delle singole poste (lett. a) e la loro somma totale massima (lett. b). Per «somma totale massima delle poste» s'intende l'importo totale dei biglietti di lotteria in vendita, che non dovrebbe superare circa 100 000 franchi. Inoltre, il Consiglio federale fissa le probabilità minime di vincita (lett. c). Il valore delle vincite dovrebbe ammontare almeno al 50 per cento della somma delle poste e almeno un biglietto su dieci dovrebbe permettere una vincita. Infine, il Consiglio federale stabilisce il numero annuo massimo di lotterie per organizzatore (lett. d). Ciascun organizzatore non dovrebbe organizzare più di due lotterie all'anno.

Art. 34 Condizioni supplementari per l'autorizzazione di scommesse sportive locali

L'articolo 34 fissa le condizioni per l'autorizzazione delle scommesse sportive locali. Secondo il capoverso 1 queste devono essere organizzate secondo il sistema a totalizzatore e possono essere proposte e organizzate soltanto nel luogo in cui si svolge l'evento sportivo a cui si riferiscono. Il luogo dell'evento va inteso in senso stretto. Le scommesse sportive locali

possono essere offerte soltanto nell'area dove si svolge l'evento sportivo. In tal senso un «luogo» è costituito ad esempio da un ippodromo. Alla stregua delle piccole lotterie, l'utile netto realizzato con le scommesse sportive deve essere destinato integralmente a scopi d'utilità pubblica. Le spese di esercizio devono essere in un rapporto adeguato con i fondi destinati a scopi d'utilità pubblica (cpv. 2).

Per garantire che le scommesse sportive locali rappresentino effettivamente soltanto un pericolo modesto (cfr. art. 32 cpv. 1 lett. b), il Consiglio federale stabilisce ulteriori condizioni per l'autorizzazione. Il capoverso 3 contiene un elenco non esaustivo di tali condizioni: il Consiglio federale definisce l'importo massimo delle singole poste (lett. a) e la loro somma totale massima (lett. b). La somma totale delle poste di tutti i giocatori per giorno di competizione in un determinato luogo non dovrebbe superare l'importo di 200 000 franchi. Tale importo, relativamente alto rispetto all'importo totale dei biglietti di lotteria in vendita, pari a 100 000 franchi, è giustificato dalle quote di vincita versate. In Svizzera, le scommesse locali più diffuse sono quelle sui cavalli, per le quali vengono versate quote di vincita pari al 70-80 per cento, mentre per le piccole lotterie tale quota è di regola del 50 per cento o poco più. Inoltre, il Consiglio federale fissa le probabilità minime di vincita (lett. c). Il valore dovrebbe equivalere almeno al 50 per cento delle somme scommesse. Infine, il Consiglio federale deve stabilire il numero annuo massimo di scommesse proposte per organizzatore e per luogo (lett. d). Per luogo e organizzatore dovrebbero essere ammessi al massimo dieci giorni di scommesse sportive all'anno. Per giorno sono in linea di massima ammesse scommesse per un massimo di dieci competizioni sportive che si svolgono nello stesso luogo.

Art. 35 Condizioni supplementari per l'autorizzazione di piccoli tornei di giochi in denaro

L'articolo 35 fissa le condizioni per l'autorizzazione di piccoli tornei di giochi in denaro. Non si applica ai tornei di giochi in denaro nelle case da gioco, a prescindere dalle loro dimensioni. Attualmente i piccoli tornei di giochi in denaro più diffusi sono i tornei di poker. Non si può tuttavia escludere che in futuro nasca l'esigenza di giocare altri giochi in denaro in forma di torneo e al di fuori delle case da gioco. La disposizione tiene conto di questa eventualità, in quanto usa l'espressione «tornei di giochi in denaro». Ricordiamo che non rientrano nel campo d'applicazione della legge sui giochi in denaro, e quindi nemmeno della presente disposizione, i giochi di destrezza che non si esercitano in modo automatizzato, a livello intercantonale o online, anche se giocati in forma di torneo. Secondo la classificazione odierna, rientrano in tale categoria la maggior parte dei tornei di «Jass». Lo stesso vale per i giochi che si svolgono in ambito privato. I giochi di destrezza che si esercitano in modo automatizzato, a livello intercantonale o online sono invece considerati giochi di grande estensione.

Secondo il capoverso 1 lettera a in un piccolo torneo di giochi in denaro può affrontarsi soltanto un numero limitato di giocatori. «Affrontarsi tra di loro» significa che i giocatori giocano gli uni contro gli altri per vincere una somma in denaro o un altro vantaggio pecuniario. Non giocano contro l'organizzatore, che non partecipa al gioco. Il denaro investito dai giocatori deve limitarsi all'importo puntato. Inoltre, quest'ultimo deve essere modesto e proporzionato alla durata del torneo (cpv. 1 lett. b). I giocatori si affrontano per vincere la somma degli importi puntati e ai giocatori va versato il 100 per cento di tale somma (cpv. 1 lett. c). Infine, i tornei di giochi in denaro possono essere organizzati soltanto in luoghi accessibili al pubblico e mettendo a disposizione le regole del gioco e le informazioni volte a proteggere i giocatori dal gioco eccessivo. (cpv. 1 lett. d ed e).

Secondo il capoverso 2 si può riscuotere una tassa d'iscrizione che va all'organizzatore stesso e non è messa in palio nel torneo. Detta tassa va separata chiaramente dall'importo puntato.

Per garantire che i tornei di giochi in denaro costituiscano effettivamente solo un pericolo potenziale modesto (cfr. art. 32 cpv. 1 lett. b), il Consiglio federale stabilisce ulteriori condizioni per l'autorizzazione. Il capoverso 3 contiene un elenco non esaustivo di tali condizioni. Va osservato che queste condizioni supplementari sono in un rapporto di interdipendenza, il che vale anche per le condizioni supplementari per l'autorizzazione delle piccole lotterie e delle scommesse sportive locali (cfr. art. 33 cpv. 3 e art. 34 cpv. 3). La combinazione delle condizioni concrete è indice del pericolo potenziale del gioco.

Il Consiglio federale stabilisce innanzitutto i giochi ammessi nell'ambito di piccoli tornei di giochi in denaro al di fuori delle case da gioco (lett. a). Nei tornei di giochi in denaro i giocatori si affrontano esclusivamente tra di loro, come avviene ad esempio in un torneo di poker della variante «Texas Hold'Em». Non saranno invece autorizzati i giochi in cui una lotteria tradizionale o un gioco da casinò sono trasformati in un torneo di gioco in denaro.

Il Consiglio federale definisce altresì l'importo massimo puntato, che deve essere proporzionato alla durata del torneo (lett. b), e la somma totale massima degli importi puntati (lett. c). L'ammontare degli importi puntati e delle tasse d'iscrizione determina se i tornei di giochi in denaro possono essere organizzati a scopi commerciali e quindi entrare, a seconda dei casi, in concorrenza con le case da gioco. Il Consiglio federale deve fissare le condizioni generali in modo tale che si possano organizzare soltanto tornei di giochi in denaro a carattere di evento che non costituiscano una concorrenza seria per le case da gioco. I locali per tornei che si finanziano organizzando tornei ogni sera non sono ammessi. Il Consiglio federale dovrà inoltre rispettare lo scopo della legge secondo cui i proventi dei giochi in denaro vanno destinati all'AVS e all'AI e a scopi d'utilità pubblica.

Il Consiglio federale definisce anche il numero massimo di tornei per giorno e luogo (lett. d). Non si possono organizzare più di due tornei per giorno e luogo. La frequenza dei giochi va limitata in misura nettamente minore rispetto ai giochi di piccola estensione organizzati a scopi d'utilità pubblica. Infatti, nei tornei di giochi in denaro l'importo massimo delle vincite fissato dal Consiglio federale dovrebbe essere nettamente inferiore a quello delle piccole lotterie o delle scommesse sportive locali. Il Collegio esecutivo definisce anche il numero minimo di partecipanti (lett. e), il che garantisce il carattere di torneo e la trasparenza. Occorre prevedere un minimo di dieci partecipanti.

Infine il Consiglio federale determina la durata minima dei tornei (lett. f). Gli organizzatori possono essere tenuti a stabilire le regole del gioco in modo tale che i tornei che propongono durino in media almeno tre ore e comunque non meno di un'ora.

Art. 36 Domanda

L'articolo 36 disciplina la domanda d'autorizzazione, le informazioni necessarie e il rinnovo dell'autorizzazione. Per ogni domanda possono essere autorizzati soltanto eventi che si svolgono nello stesso luogo in un periodo di sei mesi.

Art. 37 Presentazione di un rapporto e dei conti

Gli obblighi di presentare un rapporto e i conti servono a garantire una gestione sicura e trasparente dei giochi. Il capoverso 1 sancisce l'obbligo degli organizzatori di piccole lotterie e di scommesse sportive locali di presentare un rapporto. Il capoverso 2 stabilisce gli obblighi

degli organizzatori di piccoli tornei di giochi in denaro di presentare i conti e redigere un rapporto. Per gli organizzatori che organizzano regolarmente tornei di giochi in denaro, i requisiti relativi all'obbligo di documentazione e di presentazione dei conti sono più severi.

Art. 38 Durata di validità, modifica, cedibilità e revoca

La durata di validità, la modifica, la cedibilità e la revoca delle autorizzazioni sono rette per analogia dalle pertinenti disposizioni sui giochi di grande estensione (art. 28-30).

Art. 39 Vigilanza

L'articolo 39 disciplina in minima parte i compiti e le competenze delle autorità cantonali d'esecuzione. Spetta ai Cantoni emanare ulteriori disposizioni.

Art. 40 Diritto cantonale

Il diritto cantonale può prescrivere disposizioni più severe rispetto a quanto previsto dal capitolo 4 o vietare del tutto determinati giochi di piccola estensione. Tuttavia i Cantoni non possono allentare le disposizioni del capitolo 4.

2.5 Capitolo 5: Gestione dei giochi da casinò e dei giochi di grande estensione

Il presente capitolo disciplina i requisiti per l'esercizio dei giochi da casinò e dei giochi di grande estensione. Laddove possibile, le disposizioni generali per i due tipi di giochi sono identiche (sezione 1). I requisiti specifici per ciascun settore sono disciplinati in due sezioni separate (sezioni 2 e 3). L'ultima sezione riguarda la lotta al riciclaggio di denaro.

Sezione 1 Disposizioni comuni

Art. 41 Piano di misure di sicurezza

Il capoverso 1 riprende in sostanza l'articolo 14 capoverso 1 LCG. Il piano di misure di sicurezza deve tenere conto del pericolo potenziale e del canale di distribuzione dei giochi in denaro in questione. Pertanto, i vari piani differiranno a seconda del gioco in oggetto. Non è neppure escluso che un organizzatore debba prevedere più piani di misure di sicurezza per lo stesso gioco in particolare se propone giochi in denaro sia attraverso i canali tradizionali sia online. Il capoverso 2 prevede un elenco non esaustivo dei requisiti principali che devono soddisfare tutti i piani di misure di sicurezza.

Per i giochi online è particolarmente importante l'utilizzazione di un sistema di controllo che permetta di sorvegliare e documentare le poste e il pagamento delle vincite. Misure di questo tipo sono già applicate dagli organizzatori di giochi di grande estensione ai giochi proposti online. Le poste possono ad esempio essere giocate soltanto mediante un conto d'utente individuale. Inoltre, gli organizzatori di giochi di grande estensione usufruiscono di un sistema di monitoraggio per lottare contro le manipolazioni di competizioni sportive (se non hanno un sistema proprio possono aderire a uno o più sistemi quali l'ELMS Monitoring System, l'Early Warning System della FIFA o Sportradar).

Gli organizzatori devono prevedere misure adeguate per garantire che le procedure di determinazione delle vincite funzionino in maniera irreprensibile.

Eventuali apparecchi e mezzi ausiliari devono essere certificati (se una certificazione è opportuna e possibile) o testati e protetti contro le manipolazioni. Il loro funzionamento deve inoltre essere controllato a scadenze regolari.

Il piano di misure di sicurezza deve essere tale da garantire che le persone escluse dal gioco o oggetto di un divieto di gioco non possano accedere ai giochi (cfr. art. 51 e 77) e da escludere atti illeciti. Per le case da gioco questo requisito si traduce nell'obbligo di istituire una videosorveglianza e di controllare gli accessi e gli ingressi.

Il piano di misure di sicurezza è una condizione per il rilascio della concessione alle case da gioco (art. 8 cpv. 1 lett. a n. 2) e dell'autorizzazione d'organizzatore (art. 21 cpv. 1 lett. h). Le autorità di vigilanza devono tuttavia controllare che l'organizzatore garantisca l'attuazione del piano durante l'intero esercizio dei giochi. A tal fine, l'avamprogetto prevede che gli organizzatori presentino annualmente all'autorità d'esecuzione un rapporto sull'attuazione del piano di misure di sicurezza (art. 46 cpv. 2).

Secondo il capoverso 3 spetta al Consiglio federale precisare i requisiti del piano di misure di sicurezza.

Art. 42 Obbligo d'informazione

Gli organizzatori comunicano all'autorità competente tutti gli avvenimenti importanti che potrebbero pregiudicare la sicurezza e la trasparenza dei giochi.

Art. 43 Informazione dei giocatori

Oltre all'obbligo di informare le autorità, gli organizzatori devono fornire ai giocatori le informazioni necessarie per partecipare al gioco, quali le regole del gioco o le possibilità di posta e di vincita. Tali informazioni devono essere facilmente accessibili e disponibili sul posto, per scritto o online.

Art. 44 Poste e vincite dei giocatori non ammessi

Il diritto vigente non stabilisce come procedere con le poste e le vincite dei giocatori al di sotto dell'età minima richiesta o che sono oggetto di una misura di esclusione (art. 77) o di un divieto di gioco (art. 51). Il presente articolo permette di colmare tale lacuna. Secondo il capoverso 1 i giocatori non hanno alcun diritto al rimborso delle loro poste, che restano pertanto alla casa da gioco o all'organizzatore di giochi di grande estensione.

Neppure le vincite realizzate sono versate ai giocatori, bensì sono messe da parte dalle case da gioco e poi versate alla CFCG al fine di essere destinate integralmente all'AVS e all'AI. Le vincite nei giochi di grande estensione sono trattenute dagli organizzatori e versate ai Cantoni, che le utilizzano per scopi d'utilità pubblica.

Sia le poste dei suddetti giocatori che le vincite destinate all'AVS e all'AI sono computate nel prodotto lordo dei giochi.

Art. 45 *Contratti con terzi*

In linea di massima, gli organizzatori di giochi di grande estensione o le case da gioco non possono concludere contratti con terzi che prevedano per la parte contraente prestazioni legate alla cifra d'affari o ai proventi dell'esercizio del gioco. La disposizione intende garantire l'indipendenza degli organizzatori nei confronti di terzi e la loro sopravvivenza finanziaria. Tuttavia la fornitura di certi giochi, in particolare nel settore dei giochi online, si fonda spesso su un sistema di remunerazione in funzione della cifra d'affari. L'avamprogetto prevede pertanto la possibilità di derogare al principio summenzionato, purché la remunerazione sia ragionevole, ossia quando vi è un equo rapporto tra la percentuale del prodotto lordo richiesta e il lavoro prestato dal fornitore delle licenze. Alle stesse condizioni sono possibili deroghe anche per i contratti conclusi tra gli organizzatori di giochi di grande estensione e i distributori di questi giochi.

Art. 46 *Rapporti*

Ogni anno gli organizzatori di giochi di grande estensione e le case da gioco devono presentare un rapporto di gestione alla competente autorità d'esecuzione. Come indicato nel commento all'articolo 41, essi sono inoltre tenuti a rendere conto del modo in cui mettono in atto il loro piano di misure di sicurezza.

Art. 47, 48, 49 *Presentazione dei conti, ufficio di revisione, obbligo di denuncia*

L'avamprogetto prevede che gli organizzatori di giochi di grande estensione e le case da gioco applichino le disposizioni del CO in materia di contabilità commerciale e presentazione dei conti. L'applicazione di tali disposizioni intende garantire in particolare la determinazione corretta e trasparente degli importi da destinare all'AVS e all'AI o a scopi d'utilità pubblica. Il Consiglio federale può tuttavia derogare alle disposizioni del CO sulla contabilità commerciale e sulla presentazione dei conti, se le particolarità del settore dei giochi in denaro lo esigono. Basandosi sul diritto vigente, può inoltre richiedere che i conti siano presentati conformemente a una delle norme contabili riconosciute di cui agli articoli 962 e 962a CO e all'ordinanza del 21 novembre 2012⁵⁸ sulle norme contabili riconosciute (ONCR). Può anche prevedere di applicare norme contabili diverse per il settore dei giochi di grande estensione e per quello delle case da gioco. I conti annuali devono d'altronde essere verificati da un ufficio di revisione indipendente. Vista la complessità della situazione degli organizzatori di giochi di grande estensione e delle case da gioco, i requisiti per gli uffici di revisione e per la revisione devono essere severi. Per questa ragione l'avamprogetto prevede di applicare le regole della revisione ordinaria, a prescindere dal fatto che gli organizzatori raggiungano i valori soglia di cui all'articolo 727 CO. Agli organizzatori di giochi di destrezza che non raggiungono tali valori deve tuttavia essere lasciata la possibilità di chiedere una revisione limitata ai sensi dell'articolo 727a CO. Essi non possono però sottrarsi in alcun caso al controllo dei loro conti annuali. L'ufficio di revisione deve presentare il rapporto di revisione all'autorità di vigilanza. Quest'ultima può definire i requisiti minimi che deve soddisfare il rapporto.

Per quanto riguarda l'obbligo di denuncia, l'articolo 49 va oltre quanto previsto dall'articolo 728 CO. Esso riprende l'articolo 39 LCG, che obbliga l'ufficio di revisione a informare la competente autorità d'esecuzione o l'autorità cantonale di perseguimento penale

⁵⁸ **RS 221.432**

se, nell'esercizio della sua attività, constatata delle irregolarità. Secondo il CO, invece, l'obbligo di denuncia da parte del revisore vige soltanto nei confronti del consiglio d'amministrazione.

Art. 50 Trattamento dei dati

Le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione sottostanno alla legge sulla protezione dei dati. L'articolo 50 autorizza gli organizzatori di giochi di grande estensione e le case da gioco a trattare dati personali, anche con l'estero, al fine di proteggere i giocatori dal gioco eccessivo e di lottare efficacemente contro gli altri pericoli inerenti ai giochi in denaro, quali il riciclaggio di denaro e la truffa. L'espressione «dati degni di particolare protezione» va intesa ai sensi dell'articolo 3 lettera c della legge federale del 19 giugno 1992⁵⁹ sulla protezione dei dati (LPD) e nella fattispecie comprende soprattutto i dati relativi allo stato di salute dei giocatori (gioco d'azzardo patologico). Ai fini di una maggiore efficacia, i dati raccolti per proteggere i giocatori dal gioco eccessivo potranno anche essere utilizzati – purché siano rilevanti – nella lotta agli altri pericoli inerenti ai giochi in denaro, in particolare per contrastare il riciclaggio di denaro, e viceversa. Nei limiti previsti dalla legislazione sulla protezione dei dati, gli organizzatori di giochi di grande estensione e le case da gioco possono inoltre scambiare informazioni con altri organizzatori con sede in Svizzera o all'estero. L'interesse pubblico a proteggere i cittadini dal gioco eccessivo giustifica una lesione della personalità ai sensi dell'articolo 13 LPD. Una migliore collaborazione con gli organizzatori stranieri appare d'altronde indispensabile se s'intende migliorare la lotta al gioco eccessivo, poiché costituisce uno strumento importante per evitare che i giocatori esclusi dal gioco si rechino a giocare in un altro Paese. Ovviamente l'avamprogetto di legge non può prevedere la reciprocità dello scambio d'informazioni per gli organizzatori con sede all'estero. In assenza di accordi bilaterali, soltanto il diritto interno degli Stati interessati può prevedere siffatte disposizioni.

Sezione 2 Gestione dei giochi da casinò

L'avamprogetto riprende le disposizioni del diritto vigente sulle autorizzazioni e sulle limitazioni della partecipazione (art. 52 e 53). Lo stesso vale per le regole concernenti i gettoni e le fiches nonché le poste massime (art. 55 e 56). Le disposizioni riguardanti l'esclusione dal gioco, la pubblicità, i prestiti e gli anticipi sono inserite nel capitolo concernente la protezione sociale. Di conseguenza meritano di essere commentate soltanto le seguenti modifiche.

Art. 51 Divieto di gioco

Il capoverso 1, che riguarda il divieto di gioco in tutte le case da gioco, è leggermente modificato rispetto al diritto in vigore. Lo scopo principale di questa disposizione è evitare che le persone vicine alla gestione dei giochi beneficino di vantaggi ingiustificati. Le categorie di persone soggette a un divieto di gioco sono quindi determinate in funzione del rischio che rappresentano. In tale contesto il diritto vigente prevede che anche i membri degli organi di aziende che producono o commercializzano apparecchiature per il gioco sottostiano a un divieto di gioco. Visto lo scopo summenzionato, appare tuttavia sproporzionato vietare il gioco anche agli impiegati dell'ufficio di revisione di tali aziende. Sottostanno pertanto al divieto di gioco soltanto i membri del consiglio d'amministrazione e della direzione di imprese che

⁵⁹ RS 235.1

producono o commercializzano installazioni di gioco. Per contro, gli impiegati dell'ufficio di revisione incaricati della revisione di una casa da gioco sottostanno a un divieto di gioco. Per questi ultimi, sarebbe tuttavia sproporzionato estendere il divieto di gioco a tutti i casinò, ragion per cui sottostanno a un divieto di gioco soltanto nelle case da gioco con cui sono in relazione (art. 51 cpv. 2 lett. c). Infine, anche se non sono menzionati espressamente, i membri della direzione delle case da gioco sono considerati impiegati che partecipano alla gestione dei giochi ai sensi dell'articolo 51 capoverso 1 lettera b, il che giustifica il divieto nei loro confronti. Queste regole sono applicabili anche ai giochi da casinò online (cfr. anche il commento all'art. 58)

Art. 54 Identificazione dei giocatori

I giocatori devono essere identificati prima che inizino a giocare. Le case da gioco continueranno ad accertare l'identità all'ingresso, chiedendo un documento d'identità ufficiale. L'obbligo di identificare i giocatori vale anche per i giochi online. In questo caso l'accesso ai giochi è consentito solo dopo l'apertura di un conto utente (che si fonda su un'autodichiarazione; cfr. art. 66). I dettagli dell'identificazione dei giocatori dovranno essere disciplinati in un'ordinanza.

Art. 55 Contromarche

Questa disposizione contempla anche i gettoni e le fiches virtuali.

Art. 57 Mance

Secondo il capoverso 2 possono accettare mance o altre liberalità soltanto gli impiegati che non partecipano alla gestione dei giochi. Nonostante una formulazione più generale rispetto a quella vigente (il diritto in vigore menziona esplicitamente il personale di servizio), la disposizione non intende estendere la cerchia degli interessati. In una casa da gioco soltanto il personale del ristorante o del bar, i fattorini e i portieri non partecipano alla gestione dei giochi.

Art. 58 Giochi online

Alcune disposizioni della presente sezione sono strettamente legate alla gestione di una casa da gioco e non si applicano ai giochi online. Si tratta degli articoli 53 lettere b e c, nonché 56 e 57. L'articolo 58 li menziona esplicitamente.

Sezione 3 Gestione dei giochi di grande estensione

Art. 59 Estrazioni delle lotterie

L'estrazione di una lotteria è una fase determinante del gioco, poiché da essa dipende l'attribuzione delle vincite. È quindi importante che il risultato dell'estrazione possa essere determinato con correttezza e non sia influenzato o manipolato. Per tale ragione l'estrazione deve essere sorvegliata. Oggigiorno, numerose estrazioni sono effettuate in modo automatizzato. In tal caso gli organizzatori devono documentare ogni estrazione in maniera adeguata, indicando il risultato dell'estrazione e l'applicazione informatica utilizzata. Le estrazioni manuali devono essere sorvegliate da un pubblico ufficiale o da una persona autorizzata a certificare un atto pubblico e documentate per mezzo di un verbale.

Art. 60 Offerta di giochi di grande estensione

Cpv. 1

È possibile partecipare a lotterie sia direttamente che indirettamente, ad esempio per il tramite di una comunità di gioco, che costituisce un caso particolare di commercializzazione di giochi di grande estensione. L'evoluzione dei mezzi di comunicazione elettronici ha aumentato l'importanza di queste comunità, facendo nascere società di gioco organizzate e gestite in modo professionale, che amministrano un numero notevole di clienti e di transazioni, senza il consenso degli organizzatori di giochi di grande estensione autorizzati dall'autorità competente. Per i servizi che offrono, tali comunità ricevono dai giocatori delle commissioni generando una cifra d'affari ragguardevole. In generale sono gli organi dirigenti di tali società a decidere quando, come e per quale gioco puntare le somme a disposizione. In pratica succede che le società differiscono la partecipazione o il versamento delle poste finché non siano date possibilità di vincita più interessanti. I responsabili delle società di giocatori investono grandi somme di denaro e – contrariamente agli organizzatori autorizzati – non sono sottoposti ad alcun controllo o vigilanza da parte delle autorità. Non vi è alcuna garanzia che soddisfino le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione d'organizzatore. I clienti di queste società non hanno di regola nessuna possibilità di conoscere l'ammontare dell'utile realizzato dalla società o di sapere come sono ripartite le vincite tra i giocatori. Inoltre, gli introiti di queste società non sono destinati a scopi d'utilità pubblica. Per questi motivi l'avamprogetto vieta l'organizzazione a titolo professionale di comunità di gioco per la partecipazione di terzi a giochi di grande estensione.

Cpv. 2

Il capoverso 2 intende evitare l'esercizio di giochi di grande estensione in sale apposite. Questi giochi possono essere offerti soltanto in luoghi pubblici. Nella presente legge per luoghi pubblici s'intendono luoghi liberamente accessibili al pubblico dove l'entrata non è a pagamento o subordinata ad altre limitazioni. Inoltre, questi giochi non possono essere proposti in luoghi principalmente destinati all'organizzazione di giochi in denaro come ad esempio locali che offrono soltanto giochi in denaro o propongono attività parallele che rivestono solamente un carattere accessorio (p. es. l'esercizio di un numero importante di giochi di grande estensione con un piccolo bar). La disposizione non si applica ai siti Internet nei quali gli organizzatori di giochi di grande estensione propongono i loro giochi.

Art. 61 Contratti con sportivi e organizzazioni sportive

Vietando agli organizzatori di giochi di grande estensione di detenere interessi economici presso organizzazioni sportive che partecipano a competizioni sportive per le quali propongono scommesse, l'avamprogetto intende evitare conflitti d'interesse, la possibilità di influire sulle competizioni sportive e l'uso abusivo di informazioni riservate. Nel contempo un'organizzazione sportiva (p. es. una società sportiva) non può dipendere finanziariamente da un organizzatore di scommesse, perché deve essere libera di prendere le proprie decisioni in funzione delle proprie esigenze e dei propri obiettivi. Le organizzazioni sportive non possono permettere che predominino gli interessi economici degli investitori.

Sarà invece sempre possibile destinare una parte dell'utile netto di Swisslos e della Loterie Romande allo sport svizzero, ad esempio all'associazione mantello Swiss Olympic, all'associazione svizzera di calcio o all'associazione svizzera di disco su ghiaccio. Nel 2013, in questo modo sono stati investiti 33 milioni di franchi. La presente disposizione non pregiudica tale sostegno allo sport, poiché le società sportive, il cui scopo principale è l'organizzazione

di competizioni sportive o la regolamentazione di uno sport e non la partecipazione attiva a una competizione, non sono contemplate dal capoverso 1.

Anche i fondi cantonali dello sport, che distribuiscono la parte degli utili di Swisslos e della Loterie Romande destinati allo sport di massa, potranno ancora versare direttamente le somme previste alle società e associazioni sportive. Infatti, gli organi di distribuzione degli utili delle lotterie sono indipendenti da queste ultime e non partecipano in alcun modo all'organizzazione delle scommesse.

Art. 62 e 63 Comunicazione in caso di sospetta manipolazione di competizioni sportive, collaborazione con le autorità

Per lottare in modo efficace contro le manipolazioni di competizioni sportive è necessaria, a livello sia nazionale che internazionale, una stretta collaborazione e un efficiente scambio d'informazioni tra le autorità e le organizzazioni private interessate. Quando devono raccogliere indizi sufficienti per aprire un'inchiesta, le autorità inquirenti dipendono dalle informazioni delle diverse parti interessate. Anche l'autorità intercantonale d'esecuzione ha bisogno di informazioni per vietare determinate scommesse, se vi è il sospetto che la competizione sportiva in questione è stata manipolata. Infine, per adottare essi stessi le pertinenti misure (p. es. rinunciare a proporre una scommessa, interromperne una già in corso, sospendere una o più competizioni sportivi o annullarle), gli organizzatori di scommesse e quelli delle competizioni sportive hanno bisogno di scambiarsi informazioni e di ottenere segnalazioni dalle autorità di vigilanza.

In tale contesto, le disposizioni dell'articolo 62 completano gli articoli sull'assistenza amministrativa e giudiziaria (art. 112 e 113).

Conformemente al progetto di convenzione del Consiglio d'Europa tesa a contrastare le manipolazioni dei risultati sportivi, è previsto che lo scambio d'informazioni tra le autorità interessate e le organizzazioni sportive avvenga per mezzo di una piattaforma unica, gestita dall'autorità intercantonale d'esecuzione. Detta piattaforma deve inoltre garantire lo scambio d'informazioni con l'estero.

Se sospettano la manipolazione di una competizione sportiva per la quale offrono scommesse, gli organizzatori di scommesse sportive devono informare l'autorità intercantonale d'esecuzione (art. 62 cpv. 1). Tale obbligo vale sia per le manifestazioni sportive che si svolgono in Svizzera sia per quelle all'estero.

L'articolo 62 capoverso 2 disciplina gli obblighi d'informazione delle organizzazioni sportive. Tali organizzazioni devono informare l'autorità intercantonale d'esecuzione, se sospettano che una competizione sportiva – che si svolge in Svizzera o per la quale vengono proposte scommesse in Svizzera – alla quale partecipano, che organizzano o di cui garantiscono lo svolgimento o la sorveglianza, potrebbe essere manipolata. L'obbligo d'informazione incombe innanzitutto alle società sportive attive a livello nazionale nonché alle loro associazioni e leghe (p. es. le società di calcio locali, l'Associazione svizzera di calcio e la Swiss Football League). Anche le organizzazioni sportive internazionali con sede in Svizzera (p. es. l'UEFA, la FIFA o il CIO) sono soggette a questo obbligo d'informazione se sono soddisfatte le condizioni menzionate sopra. Ciò permette di tenere conto del fatto che la Svizzera, in quanto Stato che ospita numerose organizzazioni sportive internazionali, ha un ruolo centrale nella lotta alla manipolazione di competizioni sportive.

L'articolo 62 capoverso 3 è importante poiché definisce la portata delle informazioni da trasmettere all'autorità intercantonale d'esecuzione e alle altre autorità svizzere, comprese quelle di perseguimento penale. Devono essere fornite tutte le informazioni che potrebbero

contribuire ad accertare in modo completo e chiaro una fattispecie (informazioni sui partecipanti alla competizione, il suo andamento, i protagonisti sul terreno di gioco, ecc.). Sono compresi i dati degni di particolare protezione, quali informazioni su procedimenti penali o amministrativi contro una persona sospettata di essere coinvolta in una manipolazione. Tali dati devono essere trasmessi spontaneamente all'autorità competente.

L'articolo 63 capoverso 1 sancisce il principio della collaborazione tra l'autorità intercantonale d'esecuzione e gli organizzatori di scommesse sportive nonché le organizzazioni che operano su scala nazionale e internazionale. Tale collaborazione è indispensabile per prevenire e perseguire le manipolazioni di competizioni sportive. Essa implica che non siano solo gli organizzatori di scommesse e le organizzazioni sportive a trasmettere le informazioni (art. 62), ma anche l'autorità intercantonale d'esecuzione (art. 63 cpv. 2). L'articolo 63 intende definire l'ambito di tale scambio d'informazioni. In caso di sospetto fondato di manipolazione di una competizione sportiva, l'autorità deve infatti poter fornire le pertinenti informazioni agli organizzatori di scommesse sportive e alle organizzazioni sportive. Nel farlo, può trasmettere anche dati degni di particolare protezione relativi a procedimenti penali o amministrativi contro una determinata persona. Nel contempo, l'autorità può fornire informazioni riguardanti le abitudini di un giocatore (ammontare e frequenza delle puntate, vincite realizzate, ecc.) che permettono di stilare un profilo della sua personalità. Queste informazioni possono essere trasmesse soltanto nel quadro della prevenzione e del perseguimento delle manipolazioni di competizioni sportive, se vi è un sospetto fondato di manipolazione e nella misura in cui la trasmissione sia assolutamente necessaria. Lo scambio di siffatte informazioni è pertanto escluso nell'ambito della sorveglianza generica del comportamento dei giocatori e, più in generale, non può servire alla ricerca casuale di informazioni (fishing expedition). Se invece dispone di indizi o informazioni che permettono di individuare con sufficiente certezza il rischio della manipolazione di una manifestazione sportiva, l'autorità può trasmettere le informazioni necessarie affinché gli organizzatori di scommesse e le organizzazioni sportive possano adottare le misure preventive opportune, in particolare l'annullamento della competizione o il ritiro delle scommesse proposte. Nel farlo, l'autorità deve rispettare il principio della proporzionalità, trasmettendo soltanto le informazioni assolutamente necessarie. Si può pertanto presumere che la trasmissione di dati degni di particolare protezione non sia necessaria per annullare una manifestazione sportiva. Se successivamente un sospetto si rivela infondato, i dati trasmessi devono essere cancellati senza indugio. Il Consiglio federale preciserà i casi nei quali possono essere trasmessi dati degni di particolare protezione (art. 63 cpv. 3).

Art. 64 Limitazione della partecipazione

Alla stregua delle case da gioco, anche gli organizzatori di giochi di grande estensione hanno la possibilità di negare a chiunque di partecipare ai giochi, senza indicarne i motivi.

Sezione 4 Lotta al riciclaggio di denaro

Nel settore dei giochi in denaro, la lotta al riciclaggio di denaro deve distinguere due aspetti. Da una parte si tratta di impedire agli organizzatori di giochi in denaro di investire nella loro attività fondi di origine criminale. Dall'altra, gli organizzatori devono vegliare affinché i giocatori non utilizzino la casa da gioco o i giochi di grande estensione per riciclare denaro.

L'origine lecita dei fondi investiti, come pure la buona reputazione degli aventi economicamente diritto, dei membri di direzione e dei soci in affari, sono verificate nell'ambito della procedura di rilascio della concessione per le case da gioco e dell'autorizzazione per gli orga-

nizzatori di giochi di grande estensione. Il rispetto di queste condizioni deve essere garantito durante l'intero periodo di attività. Il secondo aspetto è disciplinato dal capitolo 5, sezione 4.

Art. 65 Applicazione della legge sul riciclaggio di denaro

Per le case da gioco l'avamprogetto riprende il diritto in vigore, ad eccezione della regolamentazione particolare prevista per i giochi online. Le case da gioco restano pertanto soggette alla LRD. L'avamprogetto prevede che in futuro anche gli organizzatori di giochi di grande estensione sottostiano a tale legge, al fine di tenere conto del pericolo potenziale di tali giochi.

Secondo l'avamprogetto, gli organizzatori di giochi di grande estensione saranno anch'essi considerati intermediari finanziari. Tale principio è inserito nella LRD (cfr. cap. 7, modifica del diritto in vigore). Per tali organizzatori è tuttavia necessario prevedere una deroga parziale agli obblighi d'identificazione previsti dal capitolo 2 LRD. Visto che il rischio di riciclaggio appare inesistente al momento dell'avvio della relazione d'affari (acquisto del biglietto di lotteria, scommessa su una competizione sportiva) e che l'identificazione in questa fase causerebbe oneri amministrativi sproporzionati (visti i numerosi punti vendita non soggetti alla LRD), l'identificazione ha luogo soltanto al momento del pagamento della vincita di una somma notevole.

Visto che il legislatore federale non può attribuire competenze legislative all'autorità intercantonale d'esecuzione, spetterà al DFGP precisare gli obblighi di diligenza degli organizzatori di giochi di grande estensione. Nel farlo, terrà conto – come la CFCG nel settore delle case da gioco – delle specificità e dei rischi connessi ai vari giochi.

Art. 66 Obblighi di diligenza particolari per i giochi online

Un disciplinamento particolare deve essere previsto per i giochi online, a prescindere che si tratti di giochi di grande estensione o di giochi da casinò.

Contrariamente al principio fissato dall'articolo 3 capoverso 1 LRD, l'avamprogetto prevede che l'identificazione del giocatore possa avvenire in base a un'autodichiarazione in occasione dell'apertura del suo conto utente, poiché in tale momento è escluso il rischio di riciclaggio. La verifica dell'identità per mezzo di documenti probatori è necessaria solo al momento del pagamento di una vincita notevole. Gli obblighi di diligenza e in particolare le somme che costituiscono una vincita notevole sono definiti dal DFGP per i giochi di grande estensione e dalla CFCG per i giochi da casinò. Occorrerà provvedere affinché gli obblighi siano dello stesso livello in entrambi i settori, pur tenendo conto delle specificità e dei rischi connessi ai diversi giochi.

Art. 67 Assegni e depositi

Le disposizioni sugli assegni e i depositi sono riprese dalla LCG e ora sono estese anche ai giochi di grande estensione. Possono essere accettati soltanto gli assegni nominativi. La presente disposizioni dovrebbe tuttavia avere una portata limitata per i giochi di grande estensione. Per i depositi dei giocatori non sono corrisposti interessi.

Art. 68 *Attestazione delle vincite*

Le disposizioni riguardanti le attestazioni delle vincite sono riprese dalla LCG. Prevedono condizioni restrittive di attestazione delle vincite in particolare per le case da gioco, al fine di evitare che i clienti possano facilmente riciclare denaro sporco comprando e poi rivendendo i gettoni e i crediti di gioco non impiegati. Transazioni simili non sono possibili nel settore dei giochi di grande estensione. Quando partecipano a una lotteria o a una scommessa sportiva, i giocatori ottengono una ricevuta di pagamento o un biglietto nel punto vendita. Inoltre, ricevono un'attestazione della vincita direttamente dall'organizzatore del gioco (in caso di vincite elevate) o dal punto vendita (in caso di vincita esigua). Malgrado l'abolizione dell'imposizione delle vincite proposta dall'avamprogetto, tali attestazioni dovranno essere mantenute, poiché permetteranno ai giocatori di giustificare l'incremento del patrimonio di fronte alle autorità fiscali. Vista tale situazione, non è necessario estendere la presente disposizione ai giochi di grande estensione.

2.6 **Capitolo 6: Protezione dal gioco eccessivo**

I giochi in denaro sono fonte di vari pericoli. Uno dei rischi maggiori è quello del gioco eccessivo. Perciò uno degli obiettivi della legge è la protezione adeguata della popolazione da questo rischio. Il presente capitolo contiene le pertinenti disposizioni, che si basano su tre pilastri. Una prima serie di misure va adottata dagli organizzatori di giochi in denaro. La seconda riguarda i Cantoni, che sono tenuti a realizzare misure di prevenzione e offrire consulenze e cure. Infine, è prevista l'istituzione di una commissione consultiva per la prevenzione dal gioco eccessivo. Le misure di protezione coincidono in gran parte con il disciplinamento vigente nel settore delle case da gioco e con l'attuale prassi d'esecuzione nel settore dei giochi di grande estensione. Le novità riguardano sostanzialmente i seguenti punti:

- l'estensione dell'offerta di gioco in Internet è accompagnata da misure di protezione appropriate;
- oltre alla Confederazione, il legislatore federale obbliga anche i Cantoni ad adottare misure per proteggere i giocatori dal gioco eccessivo;
- oltre alle case da gioco, anche gli organizzatori dei giochi di grande estensione sono tenuti per legge a prevedere un piano di misure di protezione per i giocatori;
- lo strumento dell'esclusione dai giochi, attualmente applicato nel settore delle case da gioco, è esteso ai giochi di grande estensione che presentano un pericolo potenziale elevato;
- è prevista l'istituzione di una commissione consultiva che nel settore della prevenzione del gioco eccessivo fornisce consulenza alle autorità d'esecuzione, agli organizzatori di giochi in denaro e alle autorità sanitarie.

Sezione 1: Misure obbligatorie per tutti gli organizzatori di giochi in denaro

La prima sezione comprende le misure di protezione che riguardano tutti gli organizzatori di giochi in denaro.

Art. 69 *Principio*

Secondo il capoverso 1 tutti gli organizzatori di giochi in denaro sono tenuti ad adottare misure appropriate per proteggere i giocatori dal gioco eccessivo. La disposizione precisa che per

«gioco eccessivo» s'intende la dipendenza dal gioco e la puntata, da parte dei giocatori, di poste del tutto sproporzionate rispetto al loro reddito e al loro patrimonio. Le misure di protezione devono essere appropriate, ossia devono tenere conto, oltre che dell'interesse di proteggere i giocatori, anche dell'interesse di questi ultimi di non essere eccessivamente limitati e sorvegliati nel gioco, come pure dell'interesse degli organizzatori di proporre un'offerta di gioco interessante. In tale contesto va osservato che un'offerta di gioco legale permette anche una migliore prevenzione della dipendenza dal gioco. Infatti, un'offerta sufficientemente interessante può evitare che i giocatori si rivolgano a giochi non autorizzati o stranieri per i quali il rischio di dipendenza potrebbe rivelarsi maggiore.

I minorenni vanno protetti in modo particolare. Non sono ammessi ai giochi da casinò e ai giochi di grande estensione online (cpv. 2). Per gli altri giochi di grande estensione spetta all'autorità intercantonale d'esecuzione decidere se sono ammessi a partire dai 16 o dai 18 anni (cpv. 3). Il criterio per decidere il limite di età deve essere il pericolo potenziale rappresentato dal singolo gioco.

Art. 70 Misure di protezione specifiche ai giochi

Le misure adottate dagli organizzatori di giochi in denaro per proteggere i giocatori dal gioco eccessivo devono essere adeguate al pericolo potenziale insito nel singolo gioco in denaro (cpv. 1). Le esigenze che deve soddisfare una misura sono tanto più elevati quanto più alto è il rischio potenziale insito nel singolo gioco in denaro. Nel valutare il pericolo potenziale e nello stabilire la misura, va tenuto conto in particolare delle caratteristiche del gioco e del canale di distribuzione (cpv. 2). Fanno parte delle caratteristiche del gioco ad esempio la quota versata ai vincitori, la velocità del gioco, l'importo delle poste, le possibilità di vincita, il grado di automatizzazione e la struttura del gioco. Tali caratteristiche non vanno osservate individualmente; occorre invece valutarle complessivamente e nella loro interdipendenza. Per «canale di distribuzione» s'intendono le vie di commercializzazione dei giochi in denaro. Quelle principali sono quattro: i giochi da casinò sono proposti nelle case da gioco, il che permette di adottare una serie di misure uguali per tutti i giochi. I giochi di grande estensione vengono offerti in punti vendita ufficiali, ad esempio nel commercio al dettaglio o nella ristorazione. Inoltre, i giochi di grande estensione sono proposti anche online, il che sarà in futuro ammesso anche per i giochi da casinò. Infine, i giochi di piccola estensione vengono sempre proposti «in loco»; nel caso delle piccole lotterie si tratta di eventi festivi locali, mentre per le scommesse sportive di competizioni sportive locali e per i tornei di giochi in denaro di tornei locali. I canali di distribuzione presentano caratteristiche diverse che determinano, da una parte, la scelta delle misure di protezione da prendere in considerazione, e, dall'altra, la possibilità stessa di realizzare le misure.

Infine, il capoverso 3 chiarisce che l'autorità competente autorizza il gioco in denaro soltanto se le misure di protezione sono sufficienti.

Art. 71 Pubblicità

Il capoverso 1 stabilisce che gli organizzatori di giochi in denaro non possono fare pubblicità in modo importuno e ingannevole (p. es. affermando che i giochi in denaro sono un mezzo di sostentamento). Inoltre, la pubblicità non può rivolgersi a minorenni o persone escluse dal gioco (cpv. 2). La pubblicità rivolta esplicitamente a tali persone è pertanto vietata. Non è quindi ammessa una lettera pubblicitaria esplicitamente indirizzata a un giocatore escluso dal gioco. Infine, è vietata la pubblicità per giochi in denaro non autorizzati in Svizzera (cpv. 3).

Art. 72 Prestiti, anticipi e giochi gratuiti

L'articolo 72 vieta agli organizzatori di giochi in denaro di concedere prestiti o anticipi. La concessione di giochi gratuiti o di crediti di gioco gratuiti è invece in linea di massima possibile. Ciò corrisponde alla prassi vigente nel settore delle case da gioco e dei giochi di grande estensione. Tale prassi va mantenuta anche in riferimento all'importo massimo dei crediti di gioco gratuiti. Tuttavia, per concedere giochi gratuiti o crediti di gioco gratuiti è necessaria l'approvazione della competente autorità di vigilanza.

Sezione 2: Ulteriori misure obbligatorie per le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione

La sezione 2 elenca le misure che le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione devono adottare oltre a quelle previste dalla sezione 1. Queste ulteriori misure sono necessarie perché i giochi di grande estensione e i giochi da casinò sono potenzialmente più pericolosi rispetto ai giochi di piccola estensione.

Art. 73 Piano di misure sociali

Le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione sono tenuti a elaborare un piano di misure sociali appropriato alla loro offerta di giochi. Un organizzatore che propone vari giochi in denaro con rischi potenziali differenti e attraverso canali di distribuzione diversi deve tenerne conto con misure differenziate. Il piano di misure sociali deve basarsi sull'intera offerta di gioco.

Il capoverso 1 stabilisce, in un elenco non esaustivo, i settori nei quali gli organizzatori devono adottare misure tenendo conto del rischio potenziale e delle caratteristiche del canale di distribuzione dei singoli giochi. Il rischio potenziale e le caratteristiche del canale di distribuzione dei singoli giochi costituiscono i parametri in base ai quali decidere quali misure adottare in uno o più settori elencati alle lettere a-f. Le misure in tali settori sono illustrate più in dettaglio negli articoli seguenti (art. 74-79). Ciò che si è detto nel commento alla sezione 1 in riferimento a tutti gli organizzatori di giochi in denaro, vale anche per le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione: occorre trovare il giusto equilibrio tra la protezione dei giocatori, da una parte, e l'interesse dei giocatori di non essere eccessivamente limitati e sorvegliati nel gioco come pure dell'interesse degli organizzatori di proporre un'offerta di gioco interessante, dall'altra. Le misure devono garantire che i giocatori siano protetti nel modo più efficace possibile dal gioco eccessivo, ma il livello di protezione deve essere tale da permettere un'offerta di gioco interessante.

Per elaborare, attuare e valutare le misure, le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione possono collaborare in particolare con le competenti autorità di vigilanza, altri organizzatori di giochi in denaro, ricercatori, centri di prevenzione della dipendenza, istituti terapeutici e servizi sociali (cpv. 2).

Art. 74 Informazione

Secondo il capoverso 1, le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione mettono a disposizione, in forma facilmente accessibile e comprensibile, informazioni sui pericoli del gioco e un questionario di autovalutazione del comportamento di gioco. Inoltre informano sulle possibilità di autocontrollo, di limitazione del gioco e di esclusione dal gioco.

Infine, forniscono informazioni sulle offerte di aiuto e di trattamento per le persone dipendenti, indebitate o a rischio di dipendenza e per le persone a loro vicine, inclusi gli indirizzi di consultori e di gruppi di mutua assistenza.

In quanto il pericolo potenziale e le caratteristiche del canale di distribuzione del singolo gioco lo rendano opportuno, le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione informano i giocatori sul loro comportamento di gioco (cpv. 2). Concretamente ciò significa che per i giochi proposti online è opportuna, e per quelli con un elevato pericolo potenziale necessaria, un'informazione minuziosa in merito alla durata del gioco e alle perdite. Per le case da gioco s'intende applicare la prassi vigente, secondo cui i giocatori sono osservati nell'ambito dell'individuazione precoce e, in caso di comportamento fuori dalla norma, informati e, se necessario, anche interrogati in merito al loro comportamento di gioco. Per comportamento fuori dalla norma s'intendono ad esempio reazioni aggressive o frequenti e lunghe permanenze nelle case da gioco. Nel caso della distribuzione nei punti vendita pubblici, l'osservazione minuziosa del comportamento di gioco e una pertinente informazione dei giocatori sono misure sproporzionate, in ragione delle caratteristiche di questo canale di distribuzione, che si distingue per l'alta frequenza e l'anonimità dei clienti nonché per la forte fluttuazione dei collaboratori. Inoltre, i giochi in denaro sono soltanto una delle numerose offerte di questi punti vendita.

Art. 75 Individuazione precoce

In quanto il pericolo potenziale e le caratteristiche del canale di distribuzione del singolo gioco lo rendano opportuno, le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione stabiliscono criteri di individuazione precoce dei giocatori a rischio di dipendenza e adottano le misure appropriate (cpv. 1). Anche i criteri dell'individuazione precoce si fondano sul pericolo potenziale rappresentato dal singolo gioco e sulle caratteristiche del canale di distribuzione: nel caso dei giochi online si possono osservare e valutare con un onere ragionevole elementi comportamentali quali la durata di gioco, le perdite nette o la frequenza di gioco. Per questo canale di distribuzione, la valutazione di detti elementi può essere utilizzata quale criterio per l'individuazione precoce. Per i punti vendita pubblici (ristorazione, commercio al dettaglio), l'applicazione dei criteri dell'individuazione precoce è limitata da motivi pratici. Per le case da gioco si continuerà ad applicare il disciplinamento vigente, secondo cui sono le case da gioco stesse a fissare i criteri. Un rilevamento minuzioso del comportamento individuale di gioco nonché delle poste e della durata di gioco, come pure della loro evoluzione, sarebbe sproporzionato. È pertanto opportuno osservare singoli elementi quali modifiche nel comportamento o reazioni disperate, un comportamento fuori dalla norma, una lunga permanenza, un'alta frequenza e poste elevate.

Le misure da adottare devono essere di natura graduale. Per i giochi online o per i giochi proposti nelle case da gioco ciò significa che, in una prima tappa, le persone che mostrano un comportamento di gioco fuori dalla norma ne sono informate. Se questa misura non dovesse mostrare alcun effetto e la persona continuasse a giocare in modo strano, la si può contattare. Questo contatto potrebbe servire a tematizzare il suo comportamento di gioco, al fine di sensibilizzarla e ottenere più informazioni sulla persona stessa, sul suo rapporto con i giochi in denaro e sul suo contesto. Se opportuno, si può inoltre tentare di concordare con la persona una serie di misure di autocontrollo. Anche nel settore dei giochi online, l'esclusione del giocatore dal gioco dovrebbe costituire l'ultima ratio, poiché sussiste sempre il pericolo che i giocatori esclusi si rivolgano a offerte di gioco non autorizzate e quindi non controllate.

Art. 76 Autocontrollo e limitazione del gioco

L'articolo 76 obbliga le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione a mettere a disposizione dei giocatori strumenti che consentano a questi ultimi di controllare e limitare il proprio comportamento di gioco, in particolare per controllare e limitare la durata e la frequenza di gioco come pure le perdite nette, sempreché ciò sia opportuno e praticabile in considerazione del rischio potenziale e delle caratteristiche del canale di distribuzione del singolo gioco in denaro. L'autocontrollo e la limitazione del gioco sono strumenti di prevenzione molto efficaci, se attuati d'intesa con i giocatori. Vanno proposti soltanto se opportuno in considerazione del rischio potenziale del singolo gioco in denaro. Occorre inoltre tenere conto anche del canale di distribuzione: nel caso dei giochi online, l'autocontrollo e la limitazione del gioco sono efficaci poiché, a differenza dei giochi proposti nelle case da gioco o nei punti vendita delle lotterie, il comportamento di gioco può essere osservato con un onere ragionevole, in modo continuo e personalizzato. Per le case da gioco e per la distribuzione nei punti vendita vale quanto detto in merito agli articoli 74 e 75. In questi settori il rilevamento minuzioso del comportamento individuale di gioco sarebbe sproporzionato. Lo stesso dicasi per le possibilità di autocontrollo e autolimitazione della durata di gioco e delle perdite. I giochi di grande estensione distribuiti attraverso i punti di vendita e che presentano un rischio potenziale più elevato vanno accompagnati da elementi attenuanti (cosiddetti moderatori). A titolo di esempio si possono citare il rallentamento del gioco, la visualizzazione della durata di gioco e l'assenza di possibilità di giocare seduti o consumando una bibita o anche il fatto di non accettare carte di credito per il pagamento e di non versare le vincite importanti, ad esempio a partire da 1000 franchi, nel punto vendita, bensì in modo centralizzato e quindi ritardato.

Art. 77 Esclusione dal gioco

L'articolo 77 disciplina l'esclusione dal gioco e si fonda sul disciplinamento vigente dell'articolo 22 LCG, estendendolo, per motivi di coerenza, anche ai giochi di grande estensione che presentano un elevato pericolo potenziale. Secondo il disposto le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione online devono escludere dal gioco le persone di cui sanno o devono presumere, in base alle proprie constatazioni o a informazioni di terzi, che sono indebitate, non sono in grado di far fronte ai loro obblighi finanziari o puntano poste del tutto sproporzionate rispetto al loro reddito o al loro patrimonio (cpv. 1). In futuro dovranno inoltre escludere dal gioco i giocatori di cui sanno o devono presumere, in base alle proprie constatazioni o a informazioni di terzi, che sono dipendenti dal gioco (cpv. 2).

La formulazione «sanno o devono presumere» va interpretata nel contesto delle misure di individuazione precoce. Nel settore delle case da gioco va applicato il disciplinamento vigente in merito al quale esistono già decisioni del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale federale (p. es. sentenza TAF B-4830/2011 del 26 giu. 2013 e sentenza TF 2C_949/2010 del 18 mag. 2011). Nel settore dei giochi in denaro online, un giocatore va escluso se, nell'ambito dell'individuazione precoce, si contraddistingue per le poste nonché la durata e la frequenza di gioco e se, nel successivo contatto con lo stesso, vi sono indizi fondati che rientri in uno dei casi di cui ai capoversi 1 e 2. Se un giocatore è individuato nel settore dei giochi di grande estensione distribuiti nei punti vendita pubblici (p. es. commercio al dettaglio o ristorazione), l'organizzatore deve tentare di contattarlo. Se nell'ambito di questo contatto vi sono indizi fondati che il giocatore rientri in uno dei casi di cui ai capoversi 1 e 2, va escluso dal gioco.

L'interpretazione del termine «dipendente dal gioco» si basa sullo stato attuale della ricerca scientifica. Le esigenze poste all'obbligo degli organizzatori di individuare la dipendenza di

un giocatore devono essere modeste. Gli organizzatori devono pronunciare l'esclusione dal gioco soltanto se, in base alla comunicazione di un servizio specializzato o di un servizio sociale, devono sapere o presumere che la persona in questione è dipendente dal gioco.

Il capoverso 3 disciplina l'estensione dell'esclusione dal gioco ai giochi di grande estensione che non sono proposti online. L'esclusione va estesa ad altri giochi di grande estensione se opportuna in considerazione del pericolo potenziale (elevato) che presentano. La decisione spetta all'autorità intercantonale d'esecuzione nell'ambito del rilascio dell'autorizzazione del gioco.

Il capoverso 4 chiarisce che l'esclusione dal gioco si applica ai giochi da casinò, ai giochi di grande estensione online e ai giochi di grande estensione a cui l'autorità intercantonale d'esecuzione ha esteso l'esclusione conformemente al capoverso 3. La pronuncia di un'esclusione dal gioco costituisce sempre un atto di diritto privato che comporta un divieto di gioco ai sensi dell'articolo 51 per i giochi da casinò. L'esclusione dal gioco ha senso soltanto se può essere effettivamente imposta. Occorrerà pertanto definire in un'ordinanza i requisiti posti all'attuabilità dell'esclusione dal gioco. Come succede oggi, alle persone oggetto di un'esclusione sarà vietato l'accesso alle case da gioco mediante un controllo dell'identità all'entrata. Anche nel caso dei giochi proposti online, alle persone escluse dal gioco l'accesso dovrà essere vietato mediante il controllo dell'identità. Per attuare l'esclusione dai giochi di grande estensione distribuiti nei punti vendita (p. es. commercio al dettaglio e ristorazione) sono ipotizzabili due soluzioni. Anche in questo caso l'esclusione dal gioco potrebbe essere attuata vietando l'accesso. I giocatori dovrebbero tuttavia essere identificati al momento in cui vogliono accedere al gioco, il che è difficilmente praticabile nei punti di vendita e richiederebbe oneri sproporzionati. È pertanto più realistico imporre l'esclusione dal gioco soltanto al momento del versamento della vincita. A tal fine si può prescrivere che a partire da un determinato importo, ad esempio 1000 franchi, le vincite possano essere versate soltanto dall'organizzatore del gioco e a condizione che la persona in questione non sia oggetto di un'esclusione dal gioco. Le vincite a partire da un determinato importo non possono pertanto mai essere versate dal personale addetto alla vendita (p. es. all'edicola o in un locale di ristorazione). Questa soluzione è più praticabile rispetto alla prima.

Gli organizzatori di giochi di grande estensione e le case da gioco possono pronunciare l'esclusione dal gioco anche su richiesta del giocatore stesso (cpv. 5).

L'esclusione dal gioco deve essere comunicata e motivata per scritto all'interessato (cpv. 6).

Art. 78 Revoca dell'esclusione dal gioco

L'esclusione dal gioco va revocata su domanda dell'interessato, se viene meno il motivo che l'ha determinata. La domanda deve essere presentata all'organizzatore che ha pronunciato l'esclusione. Alla procedura di revoca deve partecipare uno specialista o un servizio specializzato riconosciuto a livello cantonale. Visto il carattere privato del contratto di gioco, il ricorso contro la decisione di un organizzatore di pronunciare l'esclusione dal gioco di una persona o contro la decisione di non revocare l'esclusione va presentato in sede civile.

Art. 79 Registro

Per eseguire l'esclusione da gioco è necessario tenere un registro dei giocatori oggetto della misura. Il capoverso 1 stabilisce che tutti gli organizzatori di giochi in denaro che pronunciano esclusioni dal gioco devono tenere un registro delle persone escluse e comunicarsi reciprocamente i dati. Gli organizzatori sono liberi di tenere un registro comune (cpv. 2). In tal

caso hanno accesso al registro (comune) gli organizzatori che partecipano alla sua tenuta. Gli organizzatori devono iscrivere nel registro informazioni sull'identità della persona esclusa dal gioco nonché sul tipo e sui motivi di esclusione (cpv. 3). Devono rispettare le disposizioni della LPD.

Art. 80 Formazione e formazione continua

Secondo l'articolo 80, le persone responsabili del piano di misure sociali e il personale delle case da gioco e degli organizzatori di giochi di grande estensione al quale è affidata la gestione o la sorveglianza dei giochi devono seguire una formazione di base nonché corsi di formazione continua e approfondimento annuali.

Art. 81 Rapporto

L'articolo 81 stabilisce che le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione devono presentare alla competente autorità d'esecuzione un rapporto annuale sull'efficacia delle misure adottate per proteggere i giocatori dal gioco eccessivo. Devono inoltre portare il rapporto a conoscenza della Commissione consultiva per la prevenzione del gioco eccessivo.

Sezione 3: Misure obbligatorie per i Cantoni

Le sezioni 1 e 2 del presente capitolo hanno come oggetto le misure che gli organizzatori devono adottare per proteggere i giocatori dal gioco eccessivo. La sezione 3 dell'avamprogetto disciplina il secondo tipo di tali misure. Si tratta delle misure che devono prevedere i Cantoni. Secondo l'articolo 82 questi sono tenuti ad adottare misure per prevenire il gioco eccessivo e a offrire possibilità di consulenza e di terapia per le persone a rischio di dipendenza o dipendenti dal gioco e per le persone loro vicine (cpv. 1). I Cantoni collaborano con le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione (cpv. 2). Ciò vale soprattutto per l'individuazione precoce dei giocatori a rischio o problematici. Le misure di prevenzione tese a proteggere i giocatori dal gioco eccessivo sono efficaci soltanto se si integrano a vicenda e se coordinate. Per finanziare queste misure cantonali, Swisslos e la Loterie Romande devono attualmente versare ai Cantoni lo 0,5 per cento del prodotto lordo dei giochi realizzato sul rispettivo territorio cantonale (art. 18 Convenzione intercantionale). La Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie non contesta in alcun modo questa tassa destinata alla prevenzione della dipendenza. L'avamprogetto non prevede di estendere questa tassa alle case da gioco (cfr. n. 5).

Sezione 4: Commissione consultiva per la prevenzione del gioco eccessivo

Oltre agli obblighi degli organizzatori di giochi in denaro (1° pilastro) e dei Cantoni (2° pilastro), l'avamprogetto prevede un terzo pilastro di misure per proteggere i giocatori dal gioco eccessivo: l'istituzione di una commissione consultiva. La commissione è volta a rafforzare e a dare maggiore risalto alla protezione dei giocatori dal gioco eccessivo. Inoltre deve promuovere lo scambio di opinioni tra gli specialisti svizzeri ed esteri. Infine, questi specialisti devono fornire consulenza nel settore della prevenzione del gioco eccessivo alle autorità di esecuzione della presente legge, agli organizzatori di giochi in denaro e alle autorità sanitarie della Confederazione e dei Cantoni.

La Commissione consultiva per la prevenzione del gioco eccessivo è una commissione extraparlamentare con funzione consultiva (commissione amministrativa). Di conseguenza a essa si applicano le disposizioni degli articoli 57a e segg. della legge del 21 marzo 1997⁶⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e degli articoli 8a e segg. dell'ordinanza del 25 novembre 1998⁶¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA). Il presente avamprogetto prevede tuttavia alcune deroghe a dette disposizioni dovute alla ripartizione dei compiti d'esecuzione tra la Confederazione e i Cantoni nel settore dei giochi in denaro.

Art. 83 Istituzione

La commissione è istituita dal Consiglio federale. Poiché, oltre che alle autorità d'esecuzione federali, deve fornire consulenza anche a quelle cantonali, la Commissione è istituita d'intesa con i Cantoni.

Art. 84 Composizione e nomina

La Commissione consultiva per la prevenzione del gioco eccessivo è composta di 12 membri. Si tratta di specialisti provvisti delle necessarie competenze e conoscenze professionali e personali nei settori della prevenzione del gioco eccessivo e della cura delle persone che ne soffrono. Devono beneficiare della maggiore indipendenza possibile, ma non va escluso in partenza che un membro possa essere legato a un'organizzazione di prevenzione che riceve fondi pubblici. Possono far parte della commissione anche esperti internazionali. I membri sono nominati dal Consiglio federale, la metà tsu proposta dei Cantoni. Anche qui si tiene conto del fatto che la commissione fornisce consulenza anche alle autorità d'esecuzione cantonali. I membri sono in carica quattro anni e possono essere rieletti due volte al massimo.

Art. 85 Compiti

La Commissione deve fornire consulenza nei settori della prevenzione, dell'individuazione precoce e della cura del gioco eccessivo alle autorità d'esecuzione della legge, alle autorità sanitarie federali e cantonali come pure agli organizzatori di giochi in denaro. Nei suddetti settori deve inoltre elaborare raccomandazioni e osservare nonché analizzare gli sviluppi nazionali e internazionali. Infine, deve presentare al Consiglio federale e ai Cantoni un rapporto annuale d'attività e pubblicarlo.

Art. 86 Organizzazione e funzionamento

La Commissione deve adempiere i suoi compiti in piena indipendenza. Sotto il profilo amministrativo è aggregata al DFGP. Disciplina la propria organizzazione e il proprio funzionamento in un regolamento interno. Entro i limiti del suo preventivo, può far capo a specialisti.

⁶⁰ RS 172.010

⁶¹ RS 172.010.1

Art. 87 *Costi*

I costi della Commissione sono suddivisi a metà tra la Confederazione e i Cantoni. Questa suddivisione corrisponde alla gamma dei compiti della Commissione, che offre consulenza sia alle autorità d'esecuzione della Confederazione che a quelle dei Cantoni.

2.7 **Capitolo 7: Limitazione dell'accesso alle offerte di gioco online non autorizzate in Svizzera**

Gli obiettivi della nuova legge si possono raggiungere soltanto lottando in modo efficace contro le offerte di gioco illegali. È infatti inutile imporre requisiti elevati alle offerte legali, se i giocatori possono accedere senza difficoltà a offerte illegali soggette a meno limitazioni e che quindi sembrano, almeno a prima vista, più interessanti. Attualmente una parte notevole del gioco illegale in Svizzera si svolge su siti Internet messi in rete e gestiti dall'estero. Poiché gli offerenti di questi giochi hanno spesso sede in Paesi in cui tali giochi sono legali (p. es. Gibilterra, Malta, Antigua e Barbuda), l'applicazione del diritto penale svizzero si trova immediatamente di fronte a ostacoli sia giuridici che pratici. L'assistenza giudiziaria è a volte lenta e difficile o impossibile a causa della condizione della doppia punibilità. Inoltre, gli operatori di tali siti Internet sono difficili da individuare e il principio della territorialità nel diritto penale solleva ulteriori problemi nel perseguimento penale. Questi problemi non esistono per i siti di giochi in denaro gestiti in Svizzera. L'avamprogetto prevede pertanto misure specifiche di lotta contro i siti gestiti dall'estero che propongono senza autorizzazione tali giochi in Svizzera.

Si tratta in sostanza di introdurre un sistema di liste nere delle offerte non autorizzate che saranno bloccate dai fornitori di accesso a Internet.

Disposizioni legali sul blocco di siti Internet che propongono giochi non autorizzati esistono già in altri Paesi europei, ad esempio in Francia, Belgio, Danimarca o Italia.

Per ora, la Svizzera conosce un sistema analogo soltanto nel settore della pedopornografia. In tale settore il Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI) di fedpol allestisce una lista nera dei siti Internet illegali. Tale sistema non poggia tuttavia su obblighi legali, bensì sulla partecipazione volontaria dei fornitori d'accesso a Internet. Nel settore dei giochi in denaro l'obiettivo è invece quello di introdurre un sistema vincolante. Le specificità del gioco in denaro giustificano il ricorso a misure di questo tipo. L'obiettivo delle regole proposte è duplice: da una parte si tratta di orientare i giocatori in Svizzera verso offerte legali, che offrono garanzie dal punto di vista della protezione dal gioco eccessivo e da altri pericoli insiti nel gioco nonché dal punto di vista della sicurezza e della trasparenza dei giochi. Dall'altra occorre assicurare che la maggior parte possibile dell'utile dei giochi sia destinata all'AVS e all'AI o a scopi d'utilità pubblica, invece che a privati all'estero.

Art. 88 *Blocco dell'accesso alle offerte di gioco non autorizzate*

Il presente articolo illustra in linea generale gli strumenti su cui poggia la lotta ai giochi online non autorizzati. I siti Internet di giochi non autorizzati devono figurare su una lista nera e i fornitori di servizi di telecomunicazione devono bloccarne l'accesso (cpv. 1 e 4).

L'elenco comprende solo le offerte di gioco online effettivamente accessibili dalla Svizzera, ossia i giochi che si possono effettivamente giocare in Svizzera. Le offerte di gioco online a cui non è possibile accedere dalla Svizzera non sono contemplate, anche se non sono auto-

rizzate nel nostro Paese (cpv. 2). L'elenco conterrà soltanto offerte i cui fornitori risiedono all'estero (domicilio o sede legale). Le offerte proposte da offerenti residenti in Svizzera possono essere soppresse per via amministrativa o penale ordinaria. Le autorità competenti possono in particolare pronunciare il blocco a titolo provvisorio. Un sistema come quello previsto nel presente capitolo non è quindi necessario per le offerte svizzere.

Ci saranno due elenchi di offerte di gioco bloccate; una per i giochi da casinò, tenuta e aggiornata dalla CFCG, e una per i giochi di grande estensione, tenuta e aggiornata dall'autorità intercantonale d'esecuzione (cpv. 3). Questa soluzione con due autorità responsabili è stata scelta in ragione della ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni. Non è escluso, anzi è probabile, che lo stesso sito Internet figuri su entrambe le liste, poiché spesso i grandi siti Internet propongono sia giochi da casinò sia giochi come le scommesse, che fanno parte dei giochi di grande estensione. Questi doppi non hanno conseguenze, poiché il blocco è attuato dagli stessi fornitori di servizi di telecomunicazione.

Gli elenchi devono essere regolarmente aggiornati dalle autorità di vigilanza e la frequenza degli aggiornamenti dovrà essere disciplinata nelle disposizioni d'esecuzione. Le autorità dovranno indicare con la maggiore precisione possibile le offerte in questione, affinché i fornitori di servizi di telecomunicazione possano bloccarle senza altre ricerche e senza procedere a un blocco eccessivo, ossia al blocco di un sito intero nonostante solo una piccola parte dei suoi contenuti sia in conflitto con la legislazione sui giochi in denaro. Allo stato attuale della tecnologia, l'elenco conterrà soprattutto nomi di domini (DNS = domain name system), ad esempio www.bj.admin.ch, ma non è escluso che in futuro ciò muti in funzione dei progressi tecnologici, ad esempio con l'utilizzazione di URL per le cosiddette «App».

Le autorità di vigilanza non devono necessariamente agire attivamente e sorvegliare Internet per trovare le offerte non autorizzate. È ipotizzabile che i fornitori di offerte legali in Svizzera costituiscano la loro principale fonte d'informazione in quanto conoscono al meglio il mercato e sono in grado di individuare le offerte non autorizzate cui si rivolgono i giocatori svizzeri. Prima di inserire le offerte incriminate nell'elenco delle offerte bloccate, le autorità competenti devono tuttavia analizzare e verificare le informazioni che ricevono da terzi. La ripartizione usuale delle competenze tra la CFCG e l'autorità intercantonale d'esecuzione è applicata anche in questo caso: la CFCG è competente per le case da gioco e l'autorità intercantonale d'esecuzione per i giochi di grande estensione. Le disposizioni d'esecuzione dovranno prevedere un obbligo di coordinamento tra le due autorità.

Eccetto i tribunali nell'ambito di una procedura giudiziaria, soltanto la CFCG e l'autorità intercantonale d'esecuzione possono decretare il blocco di un'offerta di giochi in denaro online. I fornitori di servizi di telecomunicazione hanno come soli interlocutori la CFCG e l'autorità intercantonale d'esecuzione.

Sotto il profilo giuridico, gli elenchi delle offerte bloccate sono decisioni di portata generale che ordinano il blocco dei siti Internet elencati.

Il termine «giochi online» corrisponde alla definizione data nel commento all'articolo 3 lettera e ed è abbastanza estesa da includere le offerte accessibili per mezzo di applicazioni per smartphone, tablet ecc. («app»). Per quanto riguarda queste offerte occorre distinguere tra le applicazioni web e le applicazioni native. Un'applicazione web (p. es. <https://m.bwin.com>) è un sito concepito per l'utilizzazione su piccolo schermo. Il sito stesso non è più accessibile se i fornitori di servizi di telecomunicazione bloccano il nome del dominio (nel nostro esempio bwin.com). Nel caso delle applicazioni native, il blocco non è automaticamente garantito passando per il nome di dominio, poiché l'accesso non passa per forza attraverso l'indirizzo web del sito, bensì eventualmente anche attraverso l'URL.

Siccome sono di natura tecnica, le misure da mettere in atto per il blocco devono essere stabilite dalle autorità competenti d'intesa con i fornitori di servizi di telecomunicazione. Se del caso, il metodo utilizzato potrà essere definito in modo più preciso nell'ordinanza. Attualmente il blocco dei DNS (domain name system = nome di dominio associato a un indirizzo IP) è la soluzione più semplice e appropriata per bloccare i siti Internet di giochi non autorizzati, anche se è tecnicamente imperfetta e può essere aggirata da utenti in possesso delle conoscenze tecniche necessarie. Una soluzione analoga è stata scelta nel settore della lotta alla pedopornografia. Questa tecnologia permette anche di bloccare la comunicazione tra un'applicazione per telefono cellulare e il server dei giochi all'estero. L'avamprogetto lascia tuttavia la possibilità di utilizzare altri mezzi tecnici, in funzione dell'evoluzione futura. La scelta del mezzo tecnico deve basarsi sul principio della proporzionalità. Bisogna evitare, nei limiti del possibile, di bloccare, insieme ai contenuti non autorizzati, anche quelli autorizzati (blocco eccessivo). Va inoltre evitato che il provvedimento scelto generi spese sproporzionate per i fornitori di servizi di telecomunicazione.

Bisogna tuttavia ammettere che per ora è abbastanza facile aggirare le misure tecniche di blocco summenzionate. Non è pertanto possibile garantire la loro efficacia al 100 per cento. Tuttavia, per il giocatore medio il semplice fatto che la misura di blocco renda più difficile l'accesso ai siti non autorizzati sarà sufficiente per orientarlo verso le offerte legali. Inoltre, il blocco ha anche una funzione informativa. La deviazione automatica al meccanismo d'informazione previsto all'articolo 91 permette agli utenti di rendersi conto che il sito che intendevano visitare è un sito di giochi non autorizzato. Nel contempo, vengono indicati agli utenti dei link a offerte autorizzate.

Il termine entro cui i fornitori di servizi di telecomunicazione devono procedere al blocco sarà fissato nell'ordinanza. Lo stesso vale per le modalità tecniche del blocco.

Art. 89 Notificazione e procedura d'opposizione

Il presente articolo ha lo scopo di garantire la notificazione della decisione a tutte le parti coinvolte e di informarle del loro diritto di essere sentite. Ciò riguarda soprattutto chi propone offerte non autorizzate.

La pubblicazione nel Foglio federale, prevista dal capoverso 1, vale come notificazione della decisione. Questo modo di procedere è giustificato se si tiene conto del fatto che gli offerenti di giochi oggetto di una decisione di blocco sono numerosi, hanno sede all'estero e sono a volte difficili da identificare in modo sicuro. Le condizioni poste dall'articolo 36 della legge federale del 20 dicembre 1968⁶² sulla procedura amministrativa (PA) per la notifica mediante pubblicazione in un foglio ufficiale sono pertanto rispettate. Per facilitarne l'accesso ai fornitori all'estero, i due elenchi delle offerte bloccate sono pubblicati esclusivamente nel Foglio federale e non nei fogli ufficiali dei Cantoni. Sempre per agevolare l'accesso, la pubblicazione dell'elenco della CFCG e dell'elenco dell'autorità intercantonale d'esecuzione deve avvenire contemporaneamente, affinché i due elenchi si trovino nello stesso luogo del Foglio federale. Le due autorità dovranno coordinarsi a tal fine. La pubblicazione nel Foglio federale consiste in un semplice rinvio ai siti Internet delle due autorità competenti. Gli elenchi completi figurano su tali siti (cfr. sotto, art. 90).

Dal momento della pubblicazione degli elenchi, le offerte in essi contenute sono bloccate. Le autorità competenti hanno tuttavia la possibilità di contattare previamente i fornitori di offerte

non autorizzate, per avvertirli che, se non adottano misure per impedire l'accesso dalla Svizzera, il sito sarà bloccato. Questa informazione può avvenire in modo informale, poiché il diritto di essere sentiti è garantito dalla procedura di opposizione. Non è pertanto necessario ricorrere all'onerosa procedura dell'assistenza amministrativa internazionale. Inoltre, per le autorità non si tratta di un obbligo; se pertanto si rivela difficile entrare in contatto con un fornitore, ad esempio perché il suo indirizzo è ignoto, la procedura di blocco può essere comunque portata avanti.

La procedura d'opposizione prevista al capoverso 2 intende salvaguardare il diritto dei fornitori di essere sentiti conformemente all'articolo 30 capoverso 2 lettera b PA, e permette nel contempo alle autorità competenti di rendere una decisione rapida con una motivazione sommaria. In tal modo le autorità competenti possono ordinare il blocco dei siti Internet di giochi non autorizzati in Svizzera non appena li hanno identificati e senza l'obbligo di informarne previamente i fornitori. In un secondo tempo, quando il blocco ha già effetto, i fornitori hanno la possibilità, mediante la procedura d'opposizione, di far valere i loro argomenti contro il blocco. Se del caso, l'autorità competente può in seguito correggere la sua decisione.

Tra i possibili motivi d'opposizione, i fornitori possono in particolare far valere di aver preso le misure necessarie per rendere il loro sito inaccessibile dalla Svizzera. Sono ipotizzabili tre modi di procedere:

- 1) ai giocatori attivi dalla Svizzera viene impedito l'accesso al sito mediante il blocco della diffusione (geoblocking);
- 2) il contenuto incriminato non è più offerto in Svizzera, sempre mediante il blocco della diffusione (geoblocking);
- 3) i giocatori domiciliati in Svizzera sono esclusi dal gioco mediante un sistema che impedisce loro di registrarsi come clienti con un indirizzo di domicilio in Svizzera.

Art. 90 Comunicazione degli elenchi delle offerte di gioco bloccate

Oltre alla pubblicazione ufficiale degli elenchi delle offerte bloccate, che vale come notificazione ai destinatari ed è disciplinata dall'articolo 89, è altresì necessario che le liste siano facilmente accessibili, a titolo di informazione, a tutti gli interessati, ossia a chi offre i giochi bloccati, ai potenziali giocatori e alle autorità di vigilanza straniere. È pertanto previsto che la CFCG e l'autorità intercantonale d'esecuzione pubblichino sul loro sito Internet il proprio elenco con un link al sito Internet dell'altra autorità (cpv. 1).

Spetta in seguito ai fornitori di servizi di telecomunicazione mettere in atto il blocco. La terminologia usata dall'avamprogetto è quella della legislazione sulle telecomunicazioni. In applicazione dell'articolo 4 LTC e dell'articolo 4 capoverso 1 dell'ordinanza del 9 marzo 2007⁶³ sui servizi di telecomunicazione, l'Ufficio federale delle comunicazioni tiene un registro dei fornitori di servizi di telecomunicazione notificati. Ovviamente ciò riguarda soprattutto la fornitura di accessi a Internet.

Per la trasmissione degli elenchi ai fornitori di servizi di telecomunicazione, il capoverso 2 prevede una procedura semplice e sicura, che deve essere messa in atto dalle due autorità competenti. Il modo in cui queste devono trasmettere i loro elenchi (per via elettronica o in altro modo) ai fornitori di servizi di telecomunicazione sarà disciplinato dall'ordinanza. Il sistema previsto è quello utilizzato dallo SCOCI nel settore della pedopornografia su Internet:

⁶³ RS 784.101.1

l'elenco aggiornato figurerà su un server sicuro al quale i fornitori di servizi di telecomunicazione hanno direttamente accesso.

La comunicazione, alla stregua della pubblicazione sul sito Internet delle autorità competenti, non esplica effetti giuridici. Fa stato unicamente la notificazione dell'elenco conformemente all'articolo 89.

Il capoverso 3 prevede un diritto di opposizione particolare per i fornitori di servizi di telecomunicazione. Anche se non sono i destinatari diretti della decisione di bloccare un'offerta, i loro diritti e obblighi ne risultano intaccati, nella misura in cui la legge impone loro di attuare il blocco, il che genera oneri finanziari, operativi e amministrativi. I fornitori di servizi di telecomunicazione devono pertanto disporre di un rimedio giuridico contro le decisioni di blocco. I motivi che possono far valere per l'opposizione sono tuttavia limitati: possono infatti invocare soltanto il carattere sproporzionato sotto il profilo tecnico e operativo delle misure di blocco ordinate. In altre parole, possono opporsi alla decisione di blocco se l'attuazione di quest'ultimo richiede uno sforzo sproporzionato, essendo le misure tecniche necessarie troppo costose o tecnicamente troppo complicate.

Il termine di 30 giorni per fare opposizione decorre dal momento della pubblicazione della decisione di blocco nel Foglio federale.

Art. 91 Informazione degli utenti

Oltre a bloccare l'accesso alle offerte di gioco online che figurano negli elenchi, i fornitori di servizi di telecomunicazione devono deviare gli utenti, che tentano di accedere alle offerte bloccate, verso un meccanismo che li informa del blocco. Allo stato attuale della tecnica, tale meccanismo avrà la forma di una *stop page*, ma non è escluso che, in funzione dell'evoluzione tecnologica, sia in futuro necessaria un'altra forma. Il meccanismo è gestito congiuntamente dalla CFCG e dall'autorità intercantonale d'esecuzione.

Il meccanismo d'informazione permette di avvertire l'utente che l'offerta di gioco online alla quale ha cercato di accedere non è autorizzata in Svizzera e che l'impossibilità di accedervi deriva da un provvedimento ordinato dalle autorità e non da una disfunzione del sistema o da una decisione del fornitore di servizi di telecomunicazione.

I dettagli del meccanismo saranno definiti nell'ordinanza. Al momento si prevede di usare un modello simile a quello di SCOCI. Il meccanismo conterrà l'intestazione della Confederazione e dell'autorità intercantonale d'esecuzione, un riferimento alla legislazione sui giochi in denaro e un elenco delle offerte autorizzate. Inoltre, i fornitori di servizi di telecomunicazione, la CFCG e l'autorità intercantonale d'esecuzione devono garantire che gli indirizzi IP degli utenti che hanno tentato di accedere alle offerte bloccate siano resi anonimi o cancellati quanto prima. L'ordinanza disciplinerà i pertinenti dettagli.

Allo stato attuale della tecnica, la deviazione sul meccanismo informativo non funziona se gli utenti accedono a offerte non autorizzate mediante un'applicazione per telefono cellulare. Tali utenti riceveranno un messaggio d'errore. Ciò non pregiudica il blocco stesso, ma l'utente non è informato direttamente del motivo del blocco; per conoscerlo deve rivolgersi al suo provider o al fornitore dell'applicazione per telefono cellulare.

Art. 92 Stralcio dall'elenco delle offerte bloccate

I siti di giochi online che non adempiono più le condizioni del blocco devono essere cancellati dagli elenchi, ad esempio se l'offerta di gioco è stata soppressa o se sono state adottate

misure che rendono impossibile l'accesso dalla Svizzera, in particolare mediante un blocco di diffusione (geoblocking).

In linea di massima, spetta all'autorità competente procedere d'ufficio allo stralcio, se consta che le condizioni non sono più soddisfatte. Ma poiché non si può imporre alle autorità di verificare quotidianamente che l'elenco sia sempre aggiornato, chi gestisce siti di giochi ha la possibilità di richiamare l'attenzione delle autorità sul fatto che le condizioni del blocco non sono più soddisfatte e chiedere direttamente lo stralcio dall'elenco.

Art. 93 Esclusione della responsabilità

Il capoverso 1 disciplina l'esclusione dalla responsabilità civile e penale dei fornitori di servizi di telecomunicazione in relazione alla diffusione in Internet di giochi in denaro online non autorizzati in Svizzera. La responsabilità è esclusa, a condizione che il fornitore di servizi di telecomunicazione si limiti a fare da tramite dei dati. Dovrebbero pertanto rispondere dell'accesso i fornitori che sono all'origine della trasmissione delle informazioni, scelgono il destinatario delle informazioni oppure scelgono o modificano il contenuto delle informazioni trasmesse. I fornitori che si limitano a rendere accessibili offerte non autorizzate non devono risponderne nemmeno se non reagiscono in seguito a comunicazioni di terzi o non adottano spontaneamente misure per impedire l'accesso a tali offerte. I fornitori di servizi di telecomunicazione non sono tenuti a sorvegliare le informazioni da loro trasmesse o salvate oppure a individuare attivamente indizi di attività illegali.

I fornitori di servizi di telecomunicazione non possono essere resi responsabili, né civilmente, né penalmente, dei danni che potrebbero risultare dal blocco di siti Internet ordinato dalle autorità competenti. Pertanto, il cliente deluso di non poter accedere al sito Internet desiderato non può rendere il suo fornitore responsabile di violazione del contratto (cpv. 2 lett. c). I fornitori di servizi di telecomunicazione non potranno essere chiamati a rispondere neppure se alcuni loro clienti riescono a eludere le misure di blocco e accedere ai siti non autorizzati.

Art. 94 Rimedi giuridici ed effetto sospensivo

Capoverso 1: i rimedi giuridici contro la decisione di blocco divergono a seconda dell'autorità che emana la decisione.

Se l'autore della decisione è la CFCG, si applica il diritto in materia di procedura amministrativa federale. Pertanto, la decisione della CFCG potrebbe essere impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo federale e in seguito dinanzi al Tribunale federale.

Se l'autore della decisione è l'autorità intercantonale, i rimedi giuridici sono retti dal diritto cantonale. È auspicabile che la Convenzione intercantonale definisca la procedura applicabile; la convenzione in vigore prevede l'applicazione della legge federale sulla procedura amministrativa. Una volta esauriti i rimedi giuridici cantonali, la decisione può essere impugnata dinanzi al Tribunale federale.

Capoverso 2: affinché le autorità competenti possano bloccare i siti Internet incriminati immediatamente dopo l'individuazione di un'offerta non autorizzata e affinché la misura del blocco abbia un certo effetto dissuasivo, è importante che eventuali opposizioni e i successivi ricorsi dei fornitori non abbiano effetto sospensivo. Altrimenti, opponendosi sistematicamente alle decisioni di blocco, i fornitori potrebbero facilmente ritardare il blocco del loro sito e nel frattempo cambiarne il nome, di modo che risulterebbe impossibile applicare la legge. Tra il rischio di bloccare in modo ingiustificato un sito per alcune settimane e quello di annullare

lare l'effetto della lotta contro i siti di giochi non autorizzati, il secondo appare maggiore e giustifica l'annullamento dell'effetto sospensivo.

L'opposizione o il ricorso dei fornitori di servizi di telecomunicazione contro misure di blocco che essi giudicano sproporzionate deve invece avere effetto sospensivo, altrimenti i fornitori rischiano di subire danni difficilmente riparabili. Il rischio che i fornitori di servizi di telecomunicazione ricorrano a manovre dilatorie può ritenersi esiguo.

2.8 Capitolo 8: Autorità

Il presente capitolo, dedicato alle autorità, è suddiviso in tre sezioni, ciascuna delle quali si occupa di un'autorità diversa.

La sezione 1, dedicata alla CFCG, riprende essenzialmente le disposizioni del diritto in vigore e contiene poche novità materiali. Le disposizioni sulla protezione dei dati e l'assistenza amministrativa sono state completate al fine di soddisfare gli standard attuali in materia di legalità.

La sezione 2 è dedicata all'autorità intercantonale d'esecuzione. Al momento tale autorità è la Comlot, che per il momento non è oggetto di alcun disciplinamento federale; essa è disciplinata esclusivamente dalla Convenzione intercantonale. Le disposizioni previste alla sezione 2 sono quindi nuove a livello federale ma, nella sostanza, sono assai simili a quanto previsto attualmente dalla Convenzione intercantonale.

Infine, la sezione 3 contiene le regole relative all'organo di coordinamento. Si tratta di una nuova autorità, la cui istituzione è prevista dall'articolo 106 capoverso 7 Cost.

Sezione 1 Commissione federale delle case da gioco

Art. 95, 96 Composizione, organizzazione

Queste disposizioni riprendono il diritto vigente (art. 46 e 47 LCG).

Art. 97 Indipendenza

Il capoverso 1 corrisponde al diritto vigente (cfr. art. 97 OCG). La CFCG è indipendente nell'esercizio della propria attività, sia nei confronti delle autorità che nei confronti delle case da gioco soggette alla sua vigilanza. È inoltre indipendente anche sotto il profilo organizzativo e personale (art. 95 cpv. 2, 96 e 97 cpv. 2).

Il capoverso 2 precisa che i membri della commissione e i collaboratori del suo segretariato hanno in linea di massima il diritto di esercitare un'altra attività professionale, purché ciò non pregiudichi la loro indipendenza personale. Pertanto, un membro della CFCG non può far parte del consiglio d'amministrazione o della direzione di una casa da gioco. Questa condizione rientra nella prassi vigente.

Art. 98 Compiti

Rispetto al diritto vigente (art. 48 LCG), l'avamprogetto precisa l'elenco dei compiti della CFCG, che risulta dal suo ruolo di autorità di vigilanza. L'elenco resta tuttavia esemplificativo. Le attività principali della CFCG sono l'autorizzazione dei giochi da casinò, la sorveglianza sulle case da gioco – in futuro anche sui giochi online –, la determinazione e la riscossione della tassa sulle case da gioco e la lotta alle offerte illegali nel settore dei giochi da casinò.

Art. 99 Competenze

Anche per quanto riguarda le competenze della CFCG l'avamprogetto precisa quelle previste dal diritto in vigore (art. 48 LCG), senza estenderle sotto il profilo materiale. Si tratta di un elenco non esaustivo. Per adempiere i propri compiti la CFCG può in particolare effettuare controlli nelle case da gioco (lett. b). La CFCG può inoltre adottare misure necessarie per ripristinare lo stato legale (lett. h) e misure cautelari (lett. g). Infine, può ricorrere contro le decisioni di altre autorità (lett. k e l). Le sanzioni amministrative che possono essere pronunciate dalla CFCG sono invece disciplinate in altri articoli (art. 101 e art. 15).

Art. 100 Emolumenti

L'articolo equivale al diritto attuale (art. 53 LCG e art. 112 OCG).

Art. 101 Sanzioni amministrative

Il nuovo articolo prevede che la violazione della concessione sia sanzionata con il pagamento di un importo pari al massimo al 15 per cento del prodotto lordo dei giochi realizzato nell'ultimo anno d'esercizio. Le sanzioni amministrative completano gli strumenti di vigilanza della CFCG e si applicano soprattutto nei casi in cui la sospensione o la revoca della concessione secondo l'articolo 15 appare sproporzionata.

Rispetto al diritto vigente (art. 51 LCG), il regime delle sanzioni amministrative che la CFCG può pronunciare contro le case da gioco che violano le condizioni della concessione o una decisione passata in giudicato, è semplificato e armonizzato con le sanzioni amministrative che possono essere pronunciate dall'autorità intercantonale d'esecuzione (cfr. art. 110). Non è ripreso né il requisito secondo cui la violazione deve essere a vantaggio della casa da gioco non è ripreso, né la regola secondo cui il concessionario deve pagare un importo che può raggiungere il triplo dell'utile realizzato grazie alla violazione. Infine, la percentuale massima della sanzione è ridotta dal 20 al 15 per cento del prodotto lordo dei giochi.

Tali modifiche si fondano sulle seguenti riflessioni. Innanzitutto, non deve essere predominante il fatto che la casa da gioco abbia tratto un vantaggio, pecuniario o di altra natura, dalla violazione. È infatti possibile che il vantaggio finanziario che la casa da gioco trae da una grave violazione sia esiguo o addirittura nullo. La questione che bisogna invece porre è se la casa da gioco ha violato o no le disposizioni della concessione. Inoltre, l'utile realizzato grazie alla violazione è in molti casi difficilmente stimabile o accertabile, soprattutto quando si tratta di risparmi realizzati in seguito al mancato rispetto degli obblighi di diligenza. Ciononostante la questione dell'utile realizzato non viene del tutto accantonata, poiché se ne tiene conto nel fissare l'ammontare della sanzione.

Lo stesso tipo di sanzione, in funzione della cifra d'affari realizzata, si trova d'altronde anche in altre leggi, in particolare nella legge del 6 ottobre 1995⁶⁴ sui cartelli (art. 49a e 50) e nella LTC (art. 60).

La presente disposizione conferisce all'autorità di vigilanza un ampio margine d'apprezzamento. Ovviamente, al momento della definizione dell'importo, la CFCG deve attenersi al principio della proporzionalità. L'importo della sanzione deve essere fissato in

funzione della situazione concreta e le somme massime vanno decretate soltanto nei casi particolarmente gravi. La prassi attuale della CFCG, secondo cui l'importo della sanzione è determinato dalla gravità della violazione, può quindi essere mantenuta. Tale prassi distingue quattro categorie di violazioni che possono comportare una sanzione amministrativa. La prima categoria non riguarda violazioni vere e proprie, bensì l'inosservanza di prescrizioni d'ordine, sanzionata soltanto in caso di recidiva. Le violazioni vere e proprie sono suddivise in violazioni leggere, medie e gravi. Per le violazioni gravi l'importo della sanzione si situa tra il 5 e il 20 per cento (in futuro 15 per cento) del prodotto lordo dei giochi, per le violazioni medie tra l'1 e il 5 per cento e per i casi di lieve entità tra lo 0,15 e l'1 per cento.

Sinora, le sanzioni pronunciate non hanno mai superato percentuali molto basse del prodotto lordo dei giochi.

Alle sanzioni si applicherà, come finora, la procedura amministrativa federale (PA). Ciò è ovvio per un'autorità federale ed è quindi inutile precisarlo, al contrario della disposizione riguardante le sanzioni amministrative pronunciate dall'autorità intercantonale d'esecuzione (art. 110).

Art. 102 Trattamento dei dati

La presente disposizione è conforme alle esigenze attuali della legislazione in materia di trattamento di dati sensibili. Nella sua funzione di vigilanza sulle case da gioco, la CFCG può trovarsi a dover trattare dati personali, compresi dati particolarmente degni di protezione, in particolare sullo stato di salute (esistenza di una dipendenza dal gioco) o sulla situazione finanziaria dei clienti dei casinò. Si tratta essenzialmente di dati raccolti dalle case da gioco, soprattutto nell'ambito della prevenzione del gioco eccessivo, o da altre autorità, ma non dalla CFCG stessa. Trattare i dati significa raccogliarli, conservarli, utilizzarli e comunicarli (art. 3 lett. e LPD). Nella fattispecie, i dati possono essere comunicati ad altre autorità soltanto in relazione a un singolo caso. Non è previsto che altre autorità abbiano accesso online ai dati trattati dalla CFCG.

L'ordinanza del Consiglio federale dovrà fornire indicazioni sull'elenco dei dati degni di particolare protezione, nonché sulle categorie di dati personali trattati, lo scopo del trattamento, la durata di conservazione e la sicurezza dei dati. Dovrà precisare in particolare:

- le categorie di persone per le quali vengono raccolti dati, e, per ciascuna categoria, i tipi di dati personali trattati;
- il catalogo dei dati degni di particolare protezione;
- le autorizzazioni d'accesso;
- la durata di conservazione e la distruzione dei dati;
- la sicurezza dei dati.

Art. 103 Assistenza amministrativa e giudiziaria in Svizzera

L'assistenza amministrativa riguarda la collaborazione tra la CFCG e altre autorità amministrative in Svizzera. La collaborazione e lo scambio d'informazioni con l'autorità intercantonale d'esecuzione sono ovviamente prioritari. Nell'ambito dell'assistenza amministrativa i dati sono comunicati, su richiesta, in un caso concreto. Non si tratta di istituire un automatismo nella comunicazione d'informazioni. Possono essere scambiati anche dati degni di particolare protezione

L'assistenza giudiziaria riguarda la collaborazione tra la CFCG e le autorità di perseguimento penale in Svizzera. Si tratta innanzitutto delle autorità di perseguimento penale dei Cantoni, poiché il perseguimento dei reati in materia di giochi di grande e piccola estensione è di loro competenza. La CFCG può trasmettere loro certi casi legati a reati riguardanti i giochi da casinò, se è ipotizzabile una pena detentiva o se l'interessato esige che il caso sia trasmesso a un giudice.

Nei suddetti casi, per l'applicazione efficiente della presente legge è imprescindibile una collaborazione ottimale tra le autorità coinvolte.

Infine, se svolgendo la sua funzione di vigilanza acquisisce informazioni relative alla commissione di reati che non sono di sua competenza, per esempio reati riguardanti giochi di grande o di piccola estensione, la CFCG deve informare le autorità competenti, ossia, di regola, le autorità cantonali di perseguimento penale o il Ministero pubblico della Confederazione. Se si tratta di reati nell'ambito dei giochi di grande estensione, la CFCG deve informare anche l'autorità intercantonale d'esecuzione, che è un'autorità amministrativa.

Art. 104 Assistenza amministrativa internazionale

L'articolo contempla la collaborazione con le autorità amministrative estere, in particolare quelle che esercitano la vigilanza sulle case da gioco. Con tali autorità, la CFCG può scambiare dati personali, inclusi quelli degni di particolare protezione. Tuttavia, la disposizione si iscrive nel quadro generale dell'articolo 6 LPD secondo cui i dati possono essere comunicati ai Paesi che forniscono sufficienti garanzie contrattuali o una protezione dei dati adeguata, ossia che dispongono di una legislazione sulla protezione dei dati equivalente a quella svizzera. Ciò è il caso degli Stati dell'Unione europea, ma non, ad esempio, degli Stati Uniti.

La CFCG può chiedere informazioni alle autorità straniere, che tuttavia possono fornirle soltanto se la loro legislazione nazionale glielo permette. Su richiesta o di propria iniziativa, la CFCG può anche trasmettere informazioni alle autorità straniere. Può astenersene se non è garantita la reciprocità.

Nei dati da scambiare rientrano soprattutto le informazioni sui giocatori che sono stati oggetto, in Svizzera o all'estero, di una misura di esclusione.

La futura legge sulla cooperazione con le autorità straniere e sulla tutela della sovranità svizzera fornirà il quadro generale in cui si iscrive il presente articolo.

L'assistenza giudiziaria è invece retta dalla legge federale del 20 marzo 1981⁶⁵ sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP) e da vari trattati internazionali.

Art. 105 Compiti del segretariato

Il diritto vigente disciplina i compiti del segretariato in parte nell'ordinanza e in parte nel regolamento interno della CFCG. Il presente avamprogetto prevede di sancire quelli principali nella legge. Si tratta di un elenco non esaustivo, poiché la Commissione può conferire ulteriori compiti al segretariato.

⁶⁵ RS 351.1

Sezione 2 Autorità intercantonale d'esecuzione

Art. 106 Istituzione

La presente disposizione conferma la situazione giuridica vigente. Con la Convenzione intercantonale, i Cantoni hanno creato un'autorità intercantonale di vigilanza e d'autorizzazione, la Comlot. La nuova legge conferma questo sistema senza tuttavia imporre ai Cantoni quale autorità istituire. Per garantire la continuità e in ragione delle conoscenze e del sapere accumulati, sarebbe logico che tale autorità sia la Comlot, ma i Cantoni possono optare anche per un'altra autorità. Essi non hanno neppure l'obbligo di organizzare sul proprio territorio dei giochi di grande estensione, ma, se lo fanno, devono aderire a un concordato che prevede un'autorità intercantonale d'esecuzione. Se dovessero decidere di concludere più concordati, ciascun Cantone potrebbe sottostare, per il suo territorio, a una sola autorità intercantonale d'esecuzione. La dispersione delle competenze che comporterebbe la conclusione di più concordati non è tuttavia auspicabile, soprattutto in un settore globalizzato come quello dei giochi online.

Art. 107 Indipendenza

La presente disposizione corrisponde, per l'autorità intercantonale d'esecuzione, all'articolo 90 riguardante la CFCG. L'autorità intercantonale deve infatti soddisfare, in termini d'indipendenza, esigenze analoghe a quelle previste per la CFCG. L'avamprogetto si limita a stabilire il principio generale dell'indipendenza dell'autorità intercantonale d'esecuzione (cpv. 1) e i requisiti riguardanti l'indipendenza personale e istituzionale: detta autorità non può ricevere istruzioni dalle autorità per quanto riguarda l'esercizio della sua attività e deve inoltre essere indipendente dagli organizzatori di giochi in denaro che sorveglia (cpv. 2). Per il resto, spetta al diritto cantonale stabilire le condizioni generali necessarie per garantire l'indipendenza dell'autorità intercantonale. La procedura di nomina dei membri dell'autorità, come pure le regole riguardanti la sua composizione, la sua organizzazione e il suo funzionamento devono garantire la sua indipendenza istituzionale. L'organo incaricato della nomina deve essere indipendente dagli organizzatori di giochi in denaro. Anche l'indipendenza dell'attività dell'autorità intercantonale d'esecuzione deve essere garantita, in particolare mediante regole sul preventivo, il finanziamento e la vigilanza. A tal fine, i Cantoni possono ad esempio fondarsi sulla vigilanza sui tribunali.

Art. 108 Compiti

Come per la CFCG, l'avamprogetto contiene un elenco non esaustivo dei compiti dell'autorità intercantonale d'esecuzione. Nel settore dei giochi di grande estensione, tali compiti sono in gran parte simili a quelli della CFCG nel settore dei giochi da casinò (cfr. art. 98).

Rispetto al disciplinamento della Convenzione intercantonale, l'avamprogetto affida all'autorità intercantonale d'esecuzione qualche compito nuovo, in particolare quello di vigilare sul rispetto degli obblighi volti a prevenire il riciclaggio di denaro (lett. a n. 2). Come esplicitamente previsto dal capoverso 2, nella Convenzione intercantonale i Cantoni possono conferire ulteriori compiti all'autorità intercantonale d'esecuzione.

Art. 109 Competenze

L'elenco non esaustivo delle competenze dell'autorità intercantonale corrisponde a quello delle competenze della CFCG. Mutatis mutandis, valgono pertanto le stesse osservazioni (cfr. art. 98).

Lettera f: per quanto riguarda le misure contro la manipolazione di competizioni sportive, i provvedimenti dell'autorità intercantonale d'esecuzione non devono necessariamente rivolgersi direttamente contro l'autore della manipolazione. L'autorità intercantonale può ad esempio ordinare a un organizzatore di scommesse sportive di sospendere una scommessa, se vi sono motivi per sospettare che la competizione sportiva cui essa si riferisce potrebbe essere oggetto di manipolazione.

I Cantoni sono liberi di conferire ulteriori competenze all'autorità intercantonale d'esecuzione.

Art. 110 Sanzioni amministrative

Un organizzatore di giochi di grande estensione che non rispetta una decisione dell'autorità intercantonale d'esecuzione, può essere tenuto a pagare un importo fino al 15 per cento del prodotto lordo dei giochi realizzato nel corso dell'ultimo anno d'esercizio. Nel calcolo dell'importo va tenuto debitamente conto dell'utile che l'organizzatore ha realizzato grazie alla violazione.

Agli organizzatori di giochi di grande estensione si applicano pertanto le stesse sanzioni comminate alle case da gioco (cfr. art. 101). Ovviamente, alla stregua della CFCG, nel decidere l'importo della sanzione, l'autorità intercantonale deve applicare il principio della proporzionalità, tanto più che l'importo pagato dagli organizzatori di giochi di grande estensione è destinato alle casse cantonali e viene a mancare agli scopi d'utilità pubblica.

La competenza dell'autorità intercantonale d'esecuzione di pronunciare sanzioni amministrative solleva la questione del diritto procedurale applicabile. Nella misura del possibile la Convenzione intercantonale dovrebbe definire tale procedura o, come previsto attualmente, designare quella applicabile. In caso contrario, l'autorità intercantonale deve applicare la legge cantonale sulla procedura amministrativa valida nel luogo in cui è stata commessa l'infrazione. Tale modo di procedere non è tuttavia ideale, poiché costringe l'autorità intercantonale d'esecuzione a familiarizzarsi con le legislazioni dei vari Cantoni. Occorre inoltre decidere come procedere nel caso in cui un reato è stato commesso in più Cantoni. In tal caso i Cantoni interessati devono mettersi d'accordo oppure è applicata la procedura del Cantone in cui il reato è stato scoperto per la prima volta. Se i Cantoni decidono di disciplinare la procedura applicabile alle sanzioni amministrative nella Convenzione intercantonale, non possono ovviamente prevedere misure coercitive ai sensi del Codice di procedura penale (CPP)⁶⁶, poiché l'autorità intercantonale d'esecuzione non dispone di competenze in materia di perseguimento penale.

Art. 111 Trattamento dei dati

La disposizione corrisponde a quella prevista dall'articolo 95 per la CFCG. Mutatis mutandis, vale il commento a tale articolo.

⁶⁶ RS 312.0

Art. 112 Assistenza amministrativa in Svizzera

Contrariamente alla corrispondente disposizione riguardante la CFCG, il presente articolo non prevede la collaborazione con le autorità penali. Tale collaborazione non sarebbe opportuna, poiché l'autorità intercantonale d'esecuzione non dispone di competenze in materia di perseguimento penale. Si rammenta tuttavia che in virtù dell'articolo 132 capoverso 1 e del nuovo articolo 25b della legge del 17 giugno 2011⁶⁷ sulla promozione dello sport (LPSpo), le autorità cantonali di perseguimento penale possono coinvolgere nelle indagini l'autorità intercantonale d'esecuzione. Quest'ultima è informata dei procedimenti penali avviati direttamente dall'autorità di perseguimento penale, in virtù della qualità di parte sancita dall'articolo 132 capoverso 2, oppure dalla CFCG, se quest'ultima dovesse constatare una violazione della legge il cui perseguimento non è di sua competenza (art. 103 cpv. 4). Anche la CFCG fa parte delle competenti autorità di perseguimento penale secondo il capoverso 3.

Art. 113 Assistenza amministrativa internazionale

La presente disposizione corrisponde a quella prevista dall'articolo 104 per la CFCG. Mutatis mutandis, vale il commento a tale articolo.

Sezione 3 Organo di coordinamento

L'organo di coordinamento è una commissione extraparlamentare ai sensi della legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, ma, per il suo ruolo speciale e le sue specificità imposte dalla Costituzione, sono previste un certo numero di deroghe al regime generale, in particolare per quanto riguarda composizione e finanziamento.

Art. 114 Composizione

L'articolo 106 capoverso 7 Cost. prevede che l'organo di coordinamento sia composto in parti uguali da membri delle autorità esecutive della Confederazione e dei Cantoni. In effetti, l'organo di coordinamento può svolgere un ruolo credibile nel risolvere eventuali conflitti di competenza e nel garantire una politica coerente in materia di giochi in denaro soltanto se non è dominato né dalla Confederazione né dai Cantoni.

Il presente articolo concreta questa esigenza paritaria. L'organo di coordinamento conta 6 membri in tutto, tre rappresentanti dei Cantoni e tre della Confederazione. Tra i rappresentanti della Confederazione figura una persona dell'Ufficio federale di giustizia (in quanto autorità di alta vigilanza), e tra quelli dei Cantoni una persona appartenente a un'autorità cantonale d'esecuzione. Tale composizione intende favorire larghe maggioranze e la ricerca del consenso.

Art. 115 Compiti

Secondo l'articolo 106 capoverso 7 Cost., il compito principale dell'organo di coordinamento è di facilitare la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nell'adempimento dei rispettivi compiti. L'organo deve in particolare contribuire a risolvere i problemi di delimitazione, incontrati in passato, tra il settore delle case da gioco e quello dei giochi di grande estensio-

⁶⁷ RS 415.0

ne, nonché gli eventuali conflitti di competenza che possono sorgere tra la Confederazione e i Cantoni. Il suo ruolo di coordinatore riguarda anche il settore della prevenzione del gioco eccessivo e la lotta contro i giochi in denaro illegali.

L'organo di coordinamento deve pubblicare un rapporto annuale e, se necessario, può collaborare con le autorità di vigilanza straniere.

Art. 116 Competenze

L'organo di coordinamento non ha competenze decisionali; non può pertanto emanare decisioni che espletano effetti giuridici vincolanti, in particolare per le due autorità di vigilanza. Può tuttavia fornire raccomandazioni alle autorità d'esecuzione della presente legge o incaricare esperti di approfondire una questione.

Art. 117 Funzionamento e decisioni

L'organo di coordinamento decide a maggioranza semplice. In caso di parità, il voto del presidente non è decisivo. Per agire i membri sono pertanto costretti a cercare soluzioni di compromesso.

Art. 118 Costi

I costi dell'organo di coordinamento sono suddivisi a metà tra la Confederazione e i Cantoni. I Cantoni devono decidere la ripartizione dei costi in un concordato.

Questa deroga alle regole della LOGA sulle commissioni extraparlamentari è giustificata dal carattere prettamente paritario dell'organo di coordinamento.

Art. 119 Diritto applicabile

La presente disposizione precisa che nel settore della protezione dei dati e della trasparenza, degli acquisti pubblici, della responsabilità e del diritto procedurale l'organo di coordinamento è considerato alla stregua di un'autorità della Confederazione. Sono pertanto applicabili le leggi federali che disciplinano tali settori.

2.9 Capitolo 9: Tassazione e utilizzazione del prodotto dei giochi

In virtù dell'articolo 106 capoverso 2 Cost., la Confederazione riscuote una tasse sugli introiti dei giochi delle case da gioco, che deve essere destinata all'AVS e all'Al. Secondo l'articolo 106 capoverso 6 Cost. spetta ai Cantoni assicurare che gli utili netti delle lotterie e delle scommesse sportive siano destinati integralmente a scopi d'utilità pubblica. Il capitolo 9 precisa i requisiti fissati dalla Costituzione.

Sezione 1 Tassa sulle case da gioco

Quanto alla tassa sulle case da gioco, l'avamprogetto riprende in gran parte le disposizioni del diritto vigente. Alcune disposizioni dell'OCG sono trasferite nella legge. Per quanto riguarda le aliquote della tassa, occorre inoltre introdurre una nuova regola al fine di tenere conto della situazione particolare delle case da gioco che propongono anche giochi online.

Art. 120 Principio

Il principio secondo cui la tassa è riscossa sul prodotto lordo dei giochi è mantenuto. Il capoverso 2 riprende il tenore dell'articolo 78 capoverso 1 OCG e precisa che il prodotto lordo dei giochi corrisponde alla differenza tra le poste giocate e le vincite *legittimamente* versate dalla casa da gioco. Una vincita è considerata legittima se conseguita nel rispetto delle regole di gioco, delle prescrizioni tecniche e delle tabelle delle vincite (per le poste e le vincite di giocatori non ammessi cfr. art. 44). L'avamprogetto precisa inoltre che le commissioni riscosse dalle case da gioco per i giochi da tavolo e i diritti di tavolo, ad esempio per il baccarà o il poker, sono anch'essi parte del prodotto lordo dei giochi (cpv. 3). Questa disposizione riprende la giurisprudenza del Tribunale federale⁶⁸, il quale, chiamato a pronunciarsi sulla legalità dell'articolo 78 capoverso 3 OCG, ha stabilito che le commissioni o i diritti di tavolo non sono versati unicamente per il semplice accesso alla casa da gioco o indipendentemente da un gioco concreto, bensì per partecipare a un gioco concreto.

Art. 121 Aliquote della tassa

L'articolo 106 capoverso 2 Cost. sancisce il principio della riscossione della tassa sulle case da gioco, la sua utilizzazione e l'aliquota massima autorizzata. Il legislatore federale ha un ampio margine d'apprezzamento nel fissare l'aliquota. Come nel diritto in vigore, l'avamprogetto fissa l'aliquota minima e quella massima e delega al Consiglio federale la determinazione dell'aliquota. Quest'ultimo deve fissare l'aliquota in modo tale da permettere alle case da gioco di realizzare un rendimento adeguato del capitale investito.

Le aliquote minima e massima sul prodotto lordo dei giochi realizzato nelle case da gioco restano invariate: l'onere fiscale sarà pertanto fissato tra il 40 e l'80 per cento del prodotto lordo dei giochi, secondo una tariffa progressiva (art. 121, cpv. 2, lett. a).

L'articolo 121 capoverso 2 lettera b prevede un'aliquota minima diversa per il prodotto lordo dei giochi realizzato con i giochi da casinò online. Contrariamente al prodotto lordo dei giochi realizzato nelle case da gioco, l'aliquota minima è fissata al 20 per cento. Ciò rende necessario procedere separatamente al calcolo e alla tassazione del prodotto lordo dei giochi per i giochi proposti nelle case da gioco, da una parte, e per i giochi online, dall'altra. Questo modo di procedere s'impone per permettere un rendimento appropriato anche nel settore dei giochi online. Secondo i calcoli effettuati nell'ambito dei lavori preliminari, l'offerta online di gioco da casinò comporta costi elevati. Particolarmente costoso è l'acquisto del software, che di solito può essere acquisito soltanto mediante contratti di licenza. Va inoltre osservato che questi costi maggiori possono solo parzialmente essere compensati da minori spese per il personale e l'affitto. Con un'aliquota minima del 20 per cento la redditività delle case da gioco online dovrebbe pertanto essere garantita.

Il capoverso 3 riprende la possibilità prevista dal diritto vigente di ridurre della metà l'aliquota della tassa per i primi quattro anni d'esercizio, al fine di tenere conto dei costi d'investimento (art. 41 cpv. 4 LCG). Anche se la maggior parte delle case da gioco attualmente in esercizio non può più far valere questa disposizione, è opportuno mantenerla in previsione del prossimo periodo di concessione; non è infatti escluso che determinate case da gioco esistenti siano sostituite da nuove. In tal caso, potrebbe essere giustificato accordare la riduzione

⁶⁸ DTF 2C_322/2012.

della tassa per i primi quattro anni d'esercizio alle nuove società concessionarie che fanno valere costi d'investimento elevati. Una casa da gioco che ottiene il prolungamento della propria concessione non può invece chiedere una nuova agevolazione fiscale. Questa soluzione è estesa ai giochi online.

Art. 122, 123 Agevolazioni fiscali per le case da gioco titolari di una concessione B e riduzione della tassa sulle case da gioco titolari di una concessione B in caso di riscossione di una tassa cantonale analoga

Le agevolazioni fiscali e la riduzione della tassa sono riprese senza modifiche dal diritto vigente (art. 42 e 43 LCG). Il Consiglio federale può ridurre di un quarto al massimo l'aliquota della tassa per le case da gioco titolari di una concessione B, sempreché i proventi siano utilizzati in misura preponderante per interessi pubblici della regione (art. 122 cpv. 1). Una riduzione è inoltre possibile se la regione di ubicazione della casa da gioco B dipende da un turismo marcatamente stagionale (art. 122 cpv. 2). Tenendo conto di tutte le circostanze del singolo caso, il Consiglio federale decide se concedere una riduzione ai sensi dell'articolo 122 capoversi 1 e 2.

Infine, il Consiglio federale riduce la tassa delle case da gioco B se i Cantoni di ubicazione riscuotono una tassa di tipo analogo (art. 123 cpv. 1). In questi casi la riduzione deve essere obbligatoriamente concessa.

In occasione dei lavori preliminari sono stati presi in considerazione anche altri modelli. È stata valutata in particolare la soppressione di una parte o di tutte queste riduzioni. È stata anche esaminata la possibilità di distribuire gli introiti fiscali generati dai Cantoni di ubicazione su tutti i Cantoni secondo una chiave di ripartizione da definire. Queste varianti avrebbero tuttavia ridotto notevolmente gli introiti fiscali di determinati Cantoni beneficiari della tassa, ragion per cui l'avamprogetto conferma la situazione vigente (cfr. anche n. 5).

Art. 124 Tassazione e riscossione

Le regole sulla tassazione e la riscossione riprendono il diritto in vigore (art. 44 LCG).

Art. 125 Ricupero d'imposta

Il presente articolo riprende in gran parte l'articolo 45 LCG. È stato tuttavia necessario adeguare il capoverso 1, secondo periodo. Secondo il diritto in vigore, se il motivo della tassazione omessa o incompleta è un delitto o un crimine, va versata un'imposta sanzionatoria supplementare che ammonta al massimo a cinque volte l'importo del ricupero d'imposta.

Tenendo conto degli adeguamenti apportati alle disposizioni penali – non sarà più possibile commettere un delitto o un crimine (fatti salvi eventuali casi di falsità in atti) – tale disposizione diventa lettera morta. È quindi cancellata dall'articolo 125 e sostituita da un nuovo articolo nel capitolo riguardante le disposizioni penali (art. 134). Quest'ultimo prevede che in caso di sottrazione intenzionale della tassa, l'importo della multa è fissato in relazione all'imposta sottratta, conformemente alla soluzione prevista per l'imposta diretta. Tuttavia la multa non può superare i 500 000 franchi. Per chi agisce per negligenza la pena è identica a quella prevista per altre contravvenzioni commesse per negligenza.

Sezione 2 Destinazione dell'utile netto dei giochi di grande estensione

La presente sezione contiene le condizioni per la destinazione dell'utile netto delle lotterie e delle scommesse sportive a scopi d'utilità pubblica. I Cantoni continuano a usufruire di un margine d'apprezzamento sufficiente per tenere conto delle particolarità locali e degli sviluppi futuri. Contrariamente alle lotterie e alle scommesse, i giochi di destrezza non sono invece soggetti ad alcuna destinazione vincolata, su riserva dell'articolo 44 capoverso 2 lettera b che impone di destinare a scopi d'utilità pubblica le vincite dei giocatori minorenni o esclusi dal gioco.

Art. 126 Destinazione dell'utile netto a scopi d'utilità pubblica

Il capoverso 1 rammenta il principio sancito dall'articolo 106 capoverso 6 Cost. secondo cui l'utile netto delle lotterie e delle scommesse sportive deve essere utilizzato integralmente per scopi d'utilità pubblica.

L'utile netto degli organizzatori delle lotterie e delle scommesse sportive è costituito dalla totalità delle poste, dalle quali vanno detratte le vincite versate, le spese giustificate dall'attività commerciale (p. es. le provvigioni per i punti vendita), le tasse, inclusa quella di vigilanza, nonché le riserve usuali nel ramo e gli accantonamenti giustificati dall'attività commerciale. L'articolo 21 capoverso 1 lettera i del capitolo 3 del presente avamprogetto garantisce che le spese d'esercizio siano proporzionate ai mezzi destinati a scopi d'utilità pubblica. In virtù degli articoli 56 lettera g della legge federale del 14 dicembre 1990⁶⁹ sull'imposta federale diretta (LIFD) e 23 capoverso 1 lettera f della legge federale del 14 dicembre 1990⁷⁰ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID), gli organizzatori di giochi di grande estensione sono esenti dall'imposta sull'utile.

La nozione di utilità pubblica include anche quella di beneficenza. L'enumerazione degli ambiti che rientrano in tale nozione non è esaustiva. Si tratta di un elenco esemplificativo che intende illustrare la nozione di utilità pubblica. Quest'ultima è destinata ad evolversi nel corso del tempo. Già oggi, secondo la prassi dei Cantoni, essa comprende la tutela del patrimonio, della natura e dell'ambiente come pure la sanità e non è escluso che in futuro vi si aggiungano altri settori. Nell'ambito dei criteri d'attribuzione, i Cantoni possono tenere conto delle realtà locali e di nuove tendenze.

Il capoverso 2 corrisponde in gran parte al disciplinamento vigente (art. 5 cpv. 2 LLS). L'adempimento dei compiti di diritto pubblico imposti dalla legge agli enti pubblici deve in linea di massima essere finanziato con il preventivo ordinario. L'utile netto delle lotterie e delle scommesse sportive può essere utilizzato solo eccezionalmente e a titolo complementare nei settori di cui al capoverso 1 per finanziare l'adempimento dei compiti di diritto pubblico previsti dalla legge.

Il capoverso 3 disciplina la destinazione dell'utile netto dei giochi di destrezza. Esso non deve essere destinato a scopi d'utilità pubblica, anche se l'articolo 106 capoverso 6 Cost. lo consente. Per contro, l'utile dei giochi di destrezza è imponibile conformemente alle regole generali ed è in particolare soggetto all'imposta sull'utile.

⁶⁹ RS 642.11
⁷⁰ RS 642.14

Art. 127 Conti distinti

Il capoverso 1 riprende in forma leggermente modificata, il contenuto dell'articolo 24 primo periodo della Convenzione intercantonale: l'utile netto delle lotterie e delle scommesse sportive deve essere versato in un fondo separato o, in altre parole, non deve confluire nei consuntivi dei Cantoni. Per il resto, i Cantoni sono liberi di decidere in che modo amministrare questi fondi. Si tratta soprattutto di garantire la persistenza dei fondi di distribuzione che esistono in numerosi Cantoni, ma nulla impedisce, ad esempio, la creazione di fondazioni di diritto pubblico per gestire il denaro risultante dall'utile netto delle lotterie e delle scommesse.

Il capoverso 2 riprende quasi alla lettera l'articolo 24 secondo periodo della Convenzione intercantonale. Gli organizzatori versano l'utile netto ai Cantoni in cui si sono svolti i giochi. I Cantoni sono liberi di concordare la chiave di ripartizione concreta, basandosi, ad esempio, sulla popolazione residente e/o sugli introiti lordi per Cantone.

Art. 128 Versamento di sussidi

L'articolo 128 impone ai Cantoni alcuni requisiti minimi per la procedura e i criteri d'attribuzione dei fondi. Il requisito della forma legale (art. 128 cpv. 1) impone ai Cantoni di disciplinare la procedura e i criteri d'attribuzione in un atto normativo, ossia sotto forma di norma contenuta ad esempio in una legge, in un'ordinanza o in un decreto. Non è invece sufficiente una semplice direttiva (regolamentazione amministrativa).

Inoltre, le autorità incaricate della ripartizione dei fondi (già previste dall'articolo 25 della Convenzione intercantonale) devono essere indipendenti (art. 128 cpv. 1 lett. a). I Cantoni provvedono, mediante misure adeguate, ad assicurare tale indipendenza. Occorre garantire una separazione sufficiente, a livello organizzativo e del personale, tra l'autorità di ripartizione dei fondi, le autorità cantonali e intercantionali d'esecuzione in materia di giochi in denaro e gli organizzatori di giochi di grande estensione.

I criteri d'attribuzione stabiliti dai Cantoni (cfr. art. 26 della Convenzione intercantonale) devono essere definiti in forma di atto normativo e pubblicati (art. 128 cpv. 1 lett. b e 129 cpv. 1), al fine di garantire una maggiore trasparenza della procedura di attribuzione.

L'articolo 128 capoverso 2 non crea in alcun caso un diritto di opposizione contro la decisione d'attribuzione. I Cantoni possono prevedere un rimedio giuridico contro tali decisioni.

La decisione di versare un sussidio a un determinato beneficiario deve inoltre soddisfare i requisiti minimi in termini di parità di trattamento (art. 128 cpv. 3).

I sussidi sono versati in linea di massima senza controprestazione. È tuttavia possibile l'obbligo di menzionare donatore. I sussidi devono essere pertanto considerati doni ai sensi dell'articolo 3 lettera i della legge del 12 giugno 2009⁷¹ sull'IVA (LIVA) e non sono soggette all'IVA.

L'articolo 128 capoverso 4 riprende e completa l'articolo 24 terzo periodo della Convenzione intercantonale.

⁷¹ RS 641.20

Art. 129 *Trasparenza dell'attribuzione dei fondi*

Spetta ai Cantoni vigilare, per il tramite della autorità di ripartizione, sull'attribuzione e sulla ripartizione dei fondi.

Le autorità di ripartizione devono pubblicare ogni anno l'elenco dei beneficiari, suddiviso per settori, e l'importo dei sussidi versati. Devono altresì pubblicare i loro conti (cfr. art. 28 lett. c della Convenzione intercantonale).

Sezione 3 Destinazione dell'utile netto dei giochi di piccola estensione

Art. 130

Il presente avamprogetto disciplina anche la destinazione dell'utile netto dei giochi di piccola estensione. L'utile netto delle piccole lotterie e delle scommesse sportive locali deve essere destinato a scopi d'utilità pubblica (cpv. 1), mentre quello dei tornei di giochi in denaro, ad esempio dei tornei di poker, non è soggetto a una destinazione vincolata (cpv. 2)

La nozione di utilità pubblica del capoverso 1 va tuttavia intesa in senso più lato rispetto ai giochi di grande estensione. Si tratta di mantenere la prassi vigente in materia. Le associazioni sportive, le orchestre o i club di servizio, per non citare che alcuni esempi, possono pertanto continuare a organizzare piccole lotterie (p. es. una tombola) per finanziare le proprie attività, anche se non hanno una sezione giovanile o non intendono investire le somme guadagnate per attività al di fuori della propria associazione. In altre parole, non devono obbligatoriamente investire il denaro guadagnato in attività d'utilità pubblica; è sufficiente che l'associazione in quanto tale contribuisca, in un modo o nell'altro, al bene della collettività. È escluso uno scopo meramente economico o lucrativo. In tale contesto, la forma dell'associazione costituisce un indizio importante, poiché le associazioni devono avere uno scopo di natura politica, religiosa, scientifica, artistica, di beneficenza, ricreativo o altro, ma non meramente economico. Occorre escludere gli abusi che mirano ad aggirare la legge: un gruppo di amici che si costituisce sotto forma di associazione il cui scopo è «promuovere il benessere dei suoi membri» e che organizza una tombola al fine di raccogliere denaro per i suoi membri, si comporterebbe in modo abusivo e si vedrebbe rifiutata l'autorizzazione di organizzare piccole lotterie.

Per il resto, le associazioni che propongono giochi di piccola estensione non sono necessariamente esonerate dall'imposta sull'utile.

2.10 Capitolo 10: Disposizioni penali

Le disposizioni penali hanno lo scopo di garantire il rispetto degli obblighi imposti dalla legge. Svolgono inoltre un ruolo fondamentale nella lotta ai giochi illegali.

La maggior parte dei reati attualmente puniti dalla LCG sono stati ripresi nel presente avamprogetto, altri ne sono stati aggiunti per tenere conto dell'evoluzione tecnologica e sociale. I reati previsti riguardano le case da gioco, i giochi di grande estensione e, in misura minore, i giochi di piccola estensione. La maggior parte delle pene previste per le diverse categorie di reati corrisponde a quelle del diritto vigente. La terminologia è stata tuttavia adeguata alla nuova parte generale del CP.

Dal punto di vista procedurale, la situazione per la CFCG resta immutata. La posizione procedurale dell'autorità intercantonale d'esecuzione è stata invece rafforzata rispetto alla situazione attuale, perché ha ora qualità di parte nei procedimenti penali relativi a reati nel settore dei giochi di grande estensione.

Sezione 1 Reati

I reati riguardanti le case da gioco e quelli riguardanti i giochi di grande estensione sono riuniti nella stessa sezione.

La distinzione tra delitti e contravvenzioni, che si trova spesso nel diritto penale accessorio, è giustificata dalla diversa gravità dei reati e dipende dal tipo e della pericolosità del gioco in questione: l'organizzazione di giochi da casinò senza concessione o l'organizzazione senza autorizzazione di giochi di grande estensione costituisce un delitto, mentre l'organizzazione senza autorizzazione di giochi di piccola estensione, che, per definizione, costituiscono un pericolo potenziale minore, è considerata una contravvenzione. Nei casi gravi, per esempio se il reato è commesso in banda nell'ambito di un'organizzazione criminale, si ha a che fare con un crimine. Al momento di pronunciare la pena è decisivo anche il tipo e la pericolosità del gioco in questione. Pertanto, chi propone un gioco da tavolo illegale è punito con una pena meno severa rispetto a chi propone un apparecchio automatico da gioco o un gioco online, in quanto l'apparecchio automatico costituisce un rischio potenziale maggiore e i giochi online possono essere diffusi in modo rapido su un intero territorio.

Art. 131 Crimini e delitti

Rispetto al diritto vigente, la durata massima della pena detentiva passa da uno a tre anni. L'aumento della pena massima risponde a due obiettivi. Da una parte, occorre aumentare l'effetto preventivo delle sanzioni penali, al fine di rendere più efficace la lotta contro i giochi illegali. Dall'altra, si tratta di ridurre la differenza, sotto il profilo della pena comminata, tra i casi gravi e quelli normali. Attualmente la pena massima è di un anno per i casi normali e di cinque anni per i casi gravi. Aumentando a tre anni la pena massima per i casi normali, tale pena è in un rapporto più adeguato con la pena massima prevista per i casi gravi. Contrariamente al diritto vigente, non è fissata una pena pecuniaria massima, poiché quest'ultima si evince dalla parte generale del CP.

Cpv. 1 lett. a

Rispetto al diritto vigente (art. 55 cpv. 1 lett. a LCG), l'espressione «gestione di una casa da gioco» è stata soppressa, vista la difficoltà di delimitarla. La difficoltà risiedeva nel fatto di stabilire a partire da quando si possa parlare di gestione di una casa da gioco senza autorizzazione invece che di offerta di giochi da casinò al di fuori di una casa da gioco, che, secondo il diritto vigente, costituisce soltanto una contravvenzione. Secondo la nuova disposizione, è punibile chi organizza, attua o mette a disposizione giochi in denaro, senza essere titolare della concessione o dell'autorizzazione necessaria. L'assenza della concessione concerne soltanto le case da gioco, mentre la mancanza dell'autorizzazione può riguardare sia i giochi da casinò (autorizzazione del gioco) sia i giochi di grande estensione (autorizzazione d'organizzatore o autorizzazione del gioco). Anche la modifica di un gioco autorizzato non prevista dall'autorizzazione rientra nel campo d'applicazione della presente disposizione (conformemente al vigente art. 56 cpv. 1 lett. d LCG).

Nell'ambito di procedimenti penali si può rinunciare alla qualifica in seno a un procedimento amministrativo separato.

La lettera a contempla anche la messa a disposizione, senza autorizzazione, di giochi in denaro. Per messa a disposizione s'intende, tra le altre cose, il fatto di fornire locali o apparecchiature per l'organizzazione o l'esercizio di giochi in denaro. La menzione esplicita di

questo reato è necessaria al fine di aggiungere all'elenco dei reati un modello d'affari diffuso nel settore dei giochi in denaro; un modello in cui gli organizzatori, i distributori e i punti vendita (in genere dei locali pubblici quali i bar, i pub o locali per cibi da asporto, ecc.) sono persone diverse dall'organizzatore dei giochi, che spesso è domiciliato all'estero. Se quest'ultimo è domiciliato in Svizzera, le attività dei distributori e dei rivenditori sono comunque punibili per complicità (art. 25 CP). La complicità non è invece punibile in quanto tale, se l'autore principale del reato è domiciliato all'estero. Affinché tutti gli attori coinvolti possano essere perseguiti penalmente anche nel caso in cui l'organizzatore è domiciliato all'estero, deve essere punibile anche la messa a disposizione di giochi in denaro. Non si tratta tuttavia di punire chi mette semplicemente a disposizione un computer con accesso a Internet, ad esempio in un Internet point, in biblioteche, aeroporti o altri edifici pubblici. La messa a disposizione di un apparecchio con accesso a Internet deve essere punibile se quest'ultimo è programmato in modo tale da dirigere l'utente automaticamente sul sito di giochi online. I fornitori di servizi di telecomunicazione non sono contemplati dalla presente disposizione.

Cpv. 1 lett. b

La presente disposizione non ha un'equivalente nel diritto vigente.

Per «mezzi tecnici» s'intendono innanzitutto gli apparecchi automatici da gioco o i sistemi per i giochi online.

In questo caso si contempla il comportamento del fabbricante, del fornitore o del distributore che vende o mette a disposizione i mezzi tecnici a organizzatori o punti vendita che non sono titolari della concessione o dell'autorizzazione necessaria. Affinché il comportamento sia punibile, è necessario che la persona in questione sappia che i mezzi tecnici servono a organizzare giochi in denaro illegali. Deve sapere in particolare che l'acquirente non ha le autorizzazioni necessarie.

Cpv. 1, lett. c

Una disposizione simile figura già nel diritto vigente in riferimento alle case da gioco (art. 55 cpv. 1 lett. b LCG). Con la nuova disposizione, il reato riguardante l'ottenimento fraudolento di un'autorizzazione è esteso anche ai giochi di grande estensione.

Cpv. 2

La disposizione definisce i casi gravi, passibili di una pena più severa. La nozione «per mestiere» non è quella dell'articolo 33 della LLS, ma quella del diritto penale.

La pena massima è la stessa del diritto vigente.

Cpv. 3

Il reato commesso per negligenza è punito soltanto nel caso della fattispecie di cui al capoverso 1 lettera a. Il capoverso 1 lettera b (messa a disposizione di organizzatori non titolari di concessione o autorizzazione) e il capoverso 1 lettera c (ottenimento fraudolento di concessione e autorizzazione) contemplano reati che per loro natura non possono essere commessi per negligenza e sono pertanto esclusi dal campo d'applicazione del capoverso 3.

La pena per i reati commessi per negligenza è ovviamente più mite.

Art. 132 Contravvenzioni

Cpv. 1

Per quanto riguarda i reati già puniti dal diritto vigente, la pena massima per le contravvenzioni non è modificata.

Cpv. 1 lett. a

La disposizione sui giochi di piccola estensione corrisponde alla sanzione di cui all'articolo 131 capoverso 1 lettera a per i giochi di grande estensione e i giochi da casinò. , In ragione del grado di pericolosità minore di questi giochi, organizzare, attuare o mettere a disposizione senza autorizzazione giochi di piccola estensione è considerata una contravvenzione.

Cpv. 1 lett. b

È vietata la pubblicità per giochi in denaro non autorizzati (cfr. art. 71 cpv. 3). Chi viola questo divieto commette un reato. Uno dei principali casi di applicazione della presente disposizione è la pubblicità di siti Internet con giochi online non autorizzati in Svizzera.

La disposizione contempla gli organizzatori che fanno pubblicità per le proprie offerte di gioco, ma anche gli intermediari, in particolare chi pubblica la pubblicità incriminata e i responsabili del mezzo d'informazione che ha diffuso la pubblicità.

La disposizione contempla tutti i tipi di supporti pubblicitari, ad esempio i manifesti, gli annunci sulla stampa, gli spot televisivi, i banner pubblicitari su Internet, le pubblicità negli stadi o sulle maglie sportive, ecc.

Le norme penali specifiche riguardanti i mass media (art. 28 e 322^{bis} CP) si applicano anche alla pubblicità per i giochi in denaro illegali. Il diritto penale concernente i mass media prevede la responsabilità a cascata, di modo che può comunque essere identificato un responsabile in Svizzera.

Cpv. 1 lett. c

Anche la pubblicità per i giochi in denaro autorizzati è punibile se viola le condizioni di cui all'articolo 71 capoverso 2, il quale vieta la pubblicità che si rivolge a minorenni o a persone oggetto di una misura di esclusione dal gioco (l'esclusione può riguardare sia le case da gioco sia i giochi di grande estensione). La cerchia delle persone perseguibili è più limitata rispetto a quella della lettera b, poiché si tratta solo degli organizzatori (l'art. 71 è rivolto agli organizzatori).

Cpv. 1 lett. d

La presente disposizione riprende, completandolo, il vigente articolo 56 capoverso 1 lettera g LCG. È punibile chiunque, intenzionalmente, autorizza a giocare una persona che non ha raggiunto l'età legale minima (cfr. art. 69 cpv. 2 e 3) o che è oggetto di una misura di esclusione dal gioco ai sensi dell'articolo 77. La prima parte della disposizione riguarda i giochi da casinò e i giochi online. Per questo tipo di giochi è infatti possibile il controllo dell'identità all'entrata della casa da gioco o al momento dell'accesso al sito di giochi online, anche se,

nel caso dei giochi online, tale controllo è possibile sulla base di una semplice autodichiarazione.

La seconda parte della disposizione punisce chi, intenzionalmente, versa una vincita a un giocatore che non ha raggiunto l'età legale minima o che è oggetto di una misura d'esclusione dal gioco. Concerne gli organizzatori dei giochi di grande estensione, che non sono contemplati dalla prima parte della disposizione, poiché la legge non impone loro di controllare l'identità dei giocatori prima dell'accesso ai giochi. Per i giochi di grande estensione, il controllo dell'identità ha luogo soltanto al momento del pagamento della vincita, se quest'ultima supera un determinato importo fissato dall'autorità intercantonale d'esecuzione (art. 77 cpv. 3). È quindi solo a partire dal momento del versamento della vincita che un organizzatore di giochi di grande estensione può rendersi punibile in virtù di questa disposizione. Se la vincita è inferiore al limite fissato e quindi non è previsto alcun controllo dell'identità, non vi è alcuna responsabilità penale, a meno che non si possa dimostrare che la persona che ha venduto il gioco o versato la vincita era a conoscenza, in un modo o nell'altro, dell'età del giocatore o della misura d'esclusione nei suoi confronti. Non si chiede tuttavia a tale persona di intraprendere sforzi per informarsi su tali punti.

La semplice negligenza non è punibile: il collaboratore all'entrata del casinò, ad esempio, che si sbaglia nell'iscrivere il nome del cliente nel computer non può essere punito (cfr. cpv. 2).

Cpv. 1 lett. e

Questa disposizione concerne unicamente i giochi di grande estensione. Ha lo scopo di garantire che l'utile netto di tali giochi sia destinato a scopi d'utilità pubblica. Intende evitare che degli importi siano indebitamente sottratti a tali scopi. La fattispecie è simile a quella dell'articolo 134, che si riferisce tuttavia alle case da gioco.

Cpv. 1 lett. f

Il contenuto della disposizione corrisponde a quello del vigente articolo 55 capoverso 1 lettera c LCG, ma menziona anche le disposizioni d'esecuzione. Infatti, la maggior parte degli obblighi in materia di riciclaggio di denaro non sono disciplinati direttamente nella legge, bensì in un'ordinanza. Le disposizioni del presente avamprogetto sugli obblighi di diligenza in materia di riciclaggio di denaro figurano nel capitolo 5 sezione 4. Esse saranno completate e precisate in un'ordinanza della CFCG in riferimento alle case da gioco e in un'ordinanza del DFGP in riferimento ai giochi di grande estensione.

Cpv. 1 lett. g

La disposizione riprende l'articolo 56 capoverso 1 lettere d ed f LCG, estendendone il campo d'applicazione ai giochi di grande e piccola estensione. Per gli obblighi di comunicazione si vedano gli articoli 13, 42, 49 e 62 dell'avamprogetto.

Cpv. 1, lett. h

Secondo l'articolo 60 del presente avamprogetto i giochi di grande estensione possono essere messi in commercio soltanto dal titolare dell'autorizzazione o da terzi da esso incaricati. La disposizione contempla segnatamente l'organizzazione, a titolo professionale, di comunità di gioco per la partecipazione ai giochi da parte di terzi, che costituisce un caso particolare

di messa in commercio dei giochi di grande estensione. La violazione del divieto di mettere in commercio giochi di grande estensione senza il consenso del titolare dell'autorizzazione, e in particolare del divieto di organizzare a titolo professionale comunità di gioco, deve essere sanzionata penalmente per tutelare i consumatori e i giocatori. In Germania, ma anche in Svizzera, queste comunità di gioco ricorrono a metodi di marketing molto aggressivi. Infine, questo tipo di comunità non garantisce più la protezione dei giocatori dal gioco eccessivo. Questo comportamento deve essere punito anche perché sottrae una parte del denaro dei giocatori all'utilità pubblica. La presente disposizione non contempla tuttavia il gruppo di amici che si organizza per acquistare insieme dei biglietti di lotteria.

Cpv. 1 lett. i

Nelle attuali piattaforme online, note anche con il nome di «betting exchange», privati scommettono tra di loro fissando essi stessi le quote e le poste per le quali sono disposti ad accettare scommesse. I partecipanti scommettono sia sul verificarsi che sul non verificarsi di un determinato evento. L'organizzatore del «betting exchange» funge da fiduciario e da amministratore. Per le sue prestazioni percepisce di norma una quota detratta dalle vincite dei giocatori. Chi perde ci rimette soltanto le proprie poste. Facendosi passare per «giochi in denaro in ambito privato», che secondo l'articolo 1 capoverso 2 lett. a non rientrano nel campo d'applicazione dell'avamprogetto, queste piattaforme permettono di aggirare gli obiettivi della legge. Servono quindi ad aggirare il divieto di organizzare giochi in denaro senza la pertinente autorizzazione.

Cpv. 2

Il capoverso 1 punisce soltanto i reati commessi intenzionalmente. La pena per quelli commessi per negligenza è invece retta dal capoverso 2 ed è più mite. La punibilità di un reato commesso per negligenza è stata tuttavia consapevolmente esclusa nel caso del capoverso 1 lettera d. Inoltre, per loro natura, determinati reati difficilmente si commettono per negligenza. Spetta quindi alle autorità d'esecuzione mettere in atto una prassi in materia.

Cpv. 3

Secondo l'articolo 105 capoverso 2 CP, nel caso delle contravvenzioni, il tentativo e la complicità sono puniti soltanto nei casi espressamente previsti dalla legge. Sia per ragioni di prevenzione sia per il fatto che le violazioni della legge sui giochi in denaro implicano spesso la partecipazione di più persone è auspicabile punire anche il tentativo e la complicità nel caso delle contravvenzioni menzionate al capoverso 1. Il capoverso 3 attua questo intento. La complicità, del resto, è già punibile in virtù dell'articolo 5 della legge federale del 22 marzo 1974⁷² sul diritto penale amministrativo (DPA).

Art. 133 Infrazioni commesse nell'azienda

Capoverso 1: questa disposizione riprende il disciplinamento previsto dall'articolo 7 DPA, aumentando a 100 000 franchi l'importo massimo della multa a partire dal quale non è più possibile perseguire la persona giuridica al posto della persona fisica.

Capoverso 2: questa precisazione è necessaria poiché, in linea di principio, la DPA non è applicabile alle autorità cantonali.

Art. 134 Sottrazione della tassa sulle case da gioco

Questa disposizione riguarda unicamente le case da gioco. Riunisce i vigenti articoli 55 capoverso 1 lettera d e 56 capoverso 1 lettera i LCG, i quali puniscono rispettivamente chi si sottrae alla tassa sulle case da gioco e chi fornisce indicazioni inveritiere che portano alla tassazione inesatta di una casa da gioco, nonché il vigente articolo 45 capoverso 1 secondo periodo LCG. Quest'ultima disposizione prevede, in caso di sottrazione d'imposta, un'imposta sanzionatoria che ammonta al massimo a cinque volte l'importo del ricupero d'imposta. L'avamprogetto riprende tale regime. Pertanto, la casa da gioco che, intenzionalmente, si sottrae all'imposta, è punita con una multa che può arrivare fino al quintuplo dell'importo dell'imposta sottratta. Se la sottrazione è stata commessa per negligenza, la multa equivale a quella prevista dall'articolo 132 capoverso 2, ossia a un massimo di 250 000 franchi.

Sezione 2 Diritto applicabile e procedura

Art. 135, 136 Infrazioni nell'ambito dei giochi da casinò, dei giochi di grande estensione e dei giochi di piccola estensione

Quanto al diritto applicabile e alla procedura, valgono i seguenti principi.

Se il reato concerne i giochi da casinò, è competente la CFCG, la quale può perseguirlo e giudicarlo, a prescindere dal fatto che si tratti di una contravvenzione, un delitto o un crimine. Deve tuttavia trasmettere il caso alle autorità penali cantonali, se reputa che ricorrano gli estremi per infliggere una pena detentiva o se l'interessato esige che il caso sia sottoposto a un giudice (art. 21 cpv. 1 e 2 e 73 cpv. 1 DPA). La CFCG applica la DPA.

Se il reato riguarda i giochi di grande estensione, sono competenti le autorità di perseguimento penale del Cantone in cui è stato commesso. L'autorità intercantonale d'esecuzione non ha competenze in materia di perseguimento penale e di giudizio dei reati. I suoi compiti sono assunti dai pubblici ministeri e dai tribunali cantonali, che applicano il CP e il CPP.

Rispetto al diritto vigente, il ruolo dell'autorità intercantonale d'esecuzione nel procedimento penale risulta comunque rafforzato. L'articolo 136 capoverso 1 prevede infatti la possibilità che essa partecipi alle indagini. La disposizione garantisce che le autorità di perseguimento penale e l'autorità intercantonale d'esecuzione si scambino dati su inchieste penali concrete e che l'autorità intercantonale d'esecuzione possa contribuire in modo mirato, con le sue conoscenze specifiche, alle inchieste penali dei Cantoni. Infatti, l'autorità intercantonale d'esecuzione dispone di conoscenze specifiche che a volte mancano alle autorità di perseguimento penale dei Cantoni. Una disposizione simile è prevista dall'articolo 23 LPSPo nell'ambito della lotta antidoping, per la quale sono ugualmente necessarie conoscenze specifiche. L'articolo 136 capoverso 2 conferisce inoltre all'autorità intercantonale d'esecuzione gli stessi diritti dell'accusatore privato nei procedimenti penali. Grazie a tali diritti, l'autorità intercantonale d'esecuzione può influenzare attivamente il procedimento. Essa beneficia dei diritti di parte e quindi anche della possibilità di ricorrere contro le decisioni di sospensione o di non luogo a procedere oppure contro le sentenze di prima istanza. Inoltre, può impugnare con opposizione il decreto d'accusa. Questa deroga alla regola dell'articolo 354 capoverso 1 CPP è giustificata in quanto, a differenza dell'accusatore privato «classico» (vittima, danneggiato), l'autorità intercantonale d'esecuzione non persegue interessi finanziari legati a un

danno, bensì provvede all'applicazione uniforme del diritto e della giurisprudenza. L'autorità intercantonale d'esecuzione non è ovviamente tenuta a fare uso di questi diritti.

Art. 137 Prescrizione dell'azione penale

La presente disposizione prevede una distinzione tra le contravvenzioni e gli altri tipi di reati. Per le contravvenzioni, l'azione penale si prescrive in cinque anni. La prescrizione dei crimini e dei delitti è invece retta dalla parte generale del CP (art. 97 CP). Il termine di prescrizione è quindi in generale di sette anni, di quindici per i casi gravi. Per i procedimenti di competenza della CFCG, è inoltre applicabile la DPA, in particolare l'articolo 11 capoverso 3.

Capitolo 11: Disposizioni finali

Sezione 1: art. 138 Esecuzione e alta vigilanza

Con il presente articolo il legislatore conferisce al Consiglio federale l'incarico di emanare le disposizioni d'esecuzione necessarie all'applicazione della legge. Oltre a questo incarico, l'avamprogetto prevede varie altre deleghe di competenze legislative al Consiglio federale. Tali deleghe sono commentate nei pertinenti capitoli.

In virtù dell'articolo 186 capoverso 4 Cost., il Consiglio federale esercita l'alta vigilanza sull'esecuzione del diritto federale da parte dei Cantoni. L'articolo 138 capoverso 2 non sancisce alcun ulteriore obbligo o diritto di vigilanza da parte della Confederazione. La disposizione chiarisce semplicemente che la Confederazione assume il compito dell'alta vigilanza. Ciò è confermato anche dal fatto che l'unità amministrativa cui il Consiglio federale affida il compito dell'alta vigilanza siede nell'organo di coordinamento. Attualmente l'autorità di vigilanza nel settore dei giochi in denaro è l'Ufficio federale di giustizia.

Sezione 2: art. 139 Abrogazione e modifica di altri atti normativi

La modifica di altri atti normativi è commentata più sotto («Modifica di altri atti normativi»).

Sezione 3: Disposizioni transitorie

Le disposizioni transitorie dell'avamprogetto sono tese a garantire la certezza del diritto nel momento del passaggio alla nuova legislazione e la continuità dell'esercizio dei giochi.

Art. 140 Case da gioco

L'articolo stabilisce che le concessioni rilasciate secondo il vecchio diritto per la gestione delle case da gioco restano valide dopo l'entrata in vigore della nuova legge. Prevede inoltre che le concessioni rilasciate in virtù della LCG scadono tutte alla medesima data, ossia il 31 dicembre 2023. La disposizione non comporta alcuna modifica per le due ultime concessioni rilasciate, poiché il loro atto di concessione prevede che siano valide fino a tale data. Le concessioni rilasciate anteriormente beneficeranno invece di un prolungamento della loro durata di al massimo un anno e mezzo. Questo modo di procedere permette di rinnovare le concessioni in modo uniforme. Al momento del rinnovo si disporrà di una panoramica del mercato svizzero. Sono ovviamente fatti salvi i casi di violazione grave della legislazione e della concessione che portano alla revoca immediata di quest'ultima.

Inoltre, la disposizione stabilisce esplicitamente che il nuovo diritto si applica alle case da gioco esistenti dalla sua entrata in vigore. Gli atti di concessione attualmente esistenti fanno

esplicitamente salve le modifiche successive della legislazione in vigore e abilitano la CFCG a procedere agli adeguamenti della concessione che si rendono necessarie a causa di tali modifiche. L'applicazione immediata del nuovo diritto non è pertanto né contrario al principio della buona fede, né viola i diritti acquisiti.

La nuova legge comporta poche modifiche per la gestione delle case da gioco. In particolare per quanto riguarda i piani di misure di sicurezza e di misure sociali l'avamprogetto riprende in gran parte il disciplinamento vigente. Di conseguenza, un periodo transitorio di un anno appare sufficiente per procedere agli adeguamenti richiesti dalla nuova normativa. A seconda del tipo di adeguamenti, questi ultimi devono essere sottoposti, per approvazione o conoscenza, alla CFCG. Si tratta soprattutto dell'adeguamento del piano di misure sociali; occorre infatti definire le procedure da seguire per l'esclusione delle persone dipendenti dal gioco e gli interventi necessari per istituire un registro uniforme delle esclusioni – se le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione decidono di crearne uno. Se gli adeguamenti non dovessero essere eseguiti entro il termine previsto, la CFCG valuterà la situazione nell'ambito legale ordinario e applicherà le misure amministrative previste dall'avamprogetto.

Per quanto riguarda le disposizioni penali, sono applicabili i principi generali, in particolare quello della *lex mitior*, e quindi non è necessario prevedere disposizioni transitorie. L'applicazione del principio della *lex mitior* implica che i procedimenti in corso, come pure il perseguimento dei reati commessi prima dell'entrata in vigore della nuova legge, sono retti dalle disposizioni penali del vecchio diritto. I reati commessi dopo l'entrata in vigore della nuova legge sottostanno invece alle nuove disposizioni. Tale regola è applicabile anche alle sanzioni amministrative.

Art. 141 Domanda per l'offerta di giochi online

Per permettere alle case da gioco di proporre rapidamente giochi online, l'avamprogetto prevede che le case da gioco possano presentare una domanda di estensione della concessione a partire dall'entrata in vigore della nuova legge.

Art. 142 Autorizzazione d'organizzatore per giochi di grande estensione

Il diritto in vigore non prevede l'autorizzazione d'organizzatore per i giochi di grande estensione. Mentre oggi si conoscono in linea di massima gli organizzatori e la ripartizione del mercato nel settore delle lotterie e scommesse, ciò non è sempre il caso per i giochi di destrezza esercitati in modo automatizzata, online o a livello intercantonale. Per poter adempiere al suo obbligo di vigilanza, l'autorità intercantonale d'esecuzione deve disporre rapidamente di una panoramica degli organizzatori per i quali è responsabile. Per questa ragione, tutti gli organizzatori già presenti sul mercato devono presentare una domanda d'autorizzazione d'organizzatore ai sensi della nuova legge entro due anni dall'entrata in vigore di quest'ultima.

Il capoverso 2 intende garantire la parità di trattamento tra gli organizzatori che presentano rapidamente una domanda all'autorità (p. es. entro sei mesi dall'entrata in vigore della nuova legge) e la cui domanda è respinta e quelli che non fanno niente e non presentano una domanda entro i termini previsti. In entrambi i casi l'assenza dell'autorizzazione d'organizzatore avrà effetto a partire dallo stesso momento: l'autorizzazione di organizzare giochi scadrà due anni dopo l'entrata in vigore della nuova legge. Se, ad esempio, la nuova legge entra in vigore il 1° gennaio 2018, l'autorizzazione scadrà il 31 dicembre 2019. In tal modo gli organizzatori che chiedono un'autorizzazione, ma che non soddisfano i requisiti legali, non sono svan-

taggiati rispetto agli organizzatori che non fanno niente. Come per le case da gioco, sono fatti salvi i casi di grave violazione della legislazione.

Art. 143 Autorizzazione del gioco per giochi di grande estensione

Entro due anni dall'entrata in vigore della nuova legge, i titolari di un'autorizzazione, rilasciata secondo il vecchio diritto, per giochi che saranno considerati giochi di grande estensione devono presentare all'autorità intercantonale una domanda d'autorizzazione del gioco. Per poterlo fare devono essere titolari di un'autorizzazione d'organizzatore. Possono tuttavia presentare contemporaneamente entrambe le domande all'autorità intercantonale. Questa procedura sarà una mera formalità per i giochi che rientrano già nella sfera di competenza dell'autorità intercantonale. Potrebbe invece rivelarsi più complessa per i giochi di destrezza automatizzati attualmente autorizzati dai Cantoni (e omologati dalla CFCG). Nel caso dei giochi già autorizzati che non hanno subito alcuna modifica, è prevedibile che l'autorità intercantonale si basi in gran parte sulla decisione d'omologazione esistente per la qualifica dell'apparecchio automatico. Essa deve tuttavia verificare che le condizioni fissate dall'articolo 24 capoverso 1, in particolare quelle della lettera b, siano rispettate.

In tale contesto l'autorità intercantonale d'esecuzione deve esaminare anche i contratti conclusi con i fornitori di giochi online o i punti vendita di lotterie e scommesse sportive che prevedono una remunerazione in funzione del prodotto lordo dei giochi e verificare che tale remunerazione sia ragionevole. Se così non fosse, può esigere che il contratto in questione sia sciolto.

A seconda del numero di domande presentate e della portata delle verifiche da effettuare, alcune procedure d'autorizzazione potrebbero rivelarsi relativamente lunghe. Ciò potrebbe riguardare soprattutto i giochi di destrezza che con la nuova legge diventano di competenza dell'autorità intercantonale d'esecuzione. Per tale ragione le autorizzazioni rilasciate secondo il vecchio diritto restano valide fino al passaggio in giudicato della decisione d'autorizzazione del gioco, ma almeno per due anni dopo l'entrata in vigore della nuova legge, al fine di garantire una certa parità di trattamento degli organizzatori (per i dettagli, si veda il commento all'art. 142).

L'ultimo capoverso stabilisce esplicitamente che dall'entrata in vigore della nuova legge i giochi di destrezza automatizzati sono soggetti alla vigilanza dell'autorità intercantonale d'esecuzione.

Art. 144 Autorizzazione di nuovi giochi di grande estensione

Per presentare una domanda d'autorizzazione di un nuovo gioco, gli organizzatori devono essere in linea di principio titolari di un'autorizzazione d'organizzatore cresciuta in giudicato. Occorre tuttavia prevedere una deroga a tale principio per i titolari di un'autorizzazione, rilasciata secondo il vecchio diritto, per lotterie e scommesse sportive proposte a livello intercantonale. Per questi giochi infatti, il diritto vigente vincola il rilascio dell'autorizzazione del gioco al rispetto da parte dell'organizzatore di determinate condizioni. Ciò non è invece il caso per i giochi di destrezza esercitati in modo automatizzato, online o a livello intercantonale e pertanto gli organizzatori di questo tipo di giochi non possono avvalersi di questa deroga.

Il regime transitorio previsto permette di tenere conto del rapido sviluppo del mercato delle lotterie e delle scommesse sportive. Attualmente, l'autorità intercantonale d'esecuzione autorizza ogni anno parecchie decine di giochi. Per garantire la continuità della loro offerta di

gioco e per poter assicurarne lo sviluppo, gli organizzatori interessati possono presentare le domande per nuovi giochi dall'entrata in vigore della nuova legge.

Questa disposizione non dispensa tuttavia gli organizzatori dal presentare una domanda d'autorizzazione d'organizzatore nel termine previsto dall'articolo 142. Se non lo fanno, le autorizzazioni ottenute per i nuovi giochi scadono due anni dopo l'entrata in vigore della nuova legge. Inoltre, se l'autorizzazione d'organizzatore viene rifiutata, l'autorizzazione per i nuovi giochi scade con il passaggio in giudicato della decisione di rifiuto. Per i nuovi giochi la proroga dell'esercizio fino alla fine del periodo di due anni, come previsto per i giochi autorizzati secondo il vecchio diritto (art. 143 cpv. 2), non è giustificata.

Art. 145 Autorizzazione di giochi di piccola estensione

Un termine transitorio appare necessario anche per le autorizzazioni rilasciate secondo il vecchio diritto per i giochi che la nuova legge qualifica come giochi di piccola estensione. Un termine di transizione di due anni appare ragionevole. Visto il carattere sporadico di questi giochi è prevedibile che il termine di due anni sarà raramente sfruttato.

Lo scopo del presente avamprogetto non è di vietare i giochi di piccola estensione, bensì di stabilire le condizioni quadro del loro esercizio. L'introduzione e l'attuazione della nuova legge e delle sue ordinanze d'esecuzione renderanno necessari alcuni adeguamenti delle legislazioni cantonali, anche per i giochi che saranno qualificati come giochi di piccola estensione. In linea di massima, i Cantoni dovrebbero essere in grado di procedere alle modifiche legislative necessarie tra il momento dell'approvazione della nuova legge e la sua entrata in vigore. L'avamprogetto tuttavia prevede un periodo transitorio di due anni a partire dall'entrata in vigore della legge, per procedere alle modifiche legislative e procedurali necessarie. Durante questo periodo transitorio, le domande d'autorizzazione sono rette dal vecchio diritto. Tale regola ha il vantaggio di garantire l'esercizio delle tombole e delle scommesse sportive locali durante il periodo di transizione, ma presenta lo svantaggio che i tornei di giochi in denaro non potranno essere proposti prima che i Cantoni abbiano adeguato le disposizioni legali e le pertinenti procedure. Quindi, quanto più rapidamente i Cantoni legifereranno, tanto prima questi tornei potranno essere proposti ai giocatori. Questo regime transitorio è applicato soltanto ai giochi che la nuova legge qualifica come giochi di piccola estensione. Le disposizioni transitorie per i giochi che la nuova legge qualifica come giochi da casinò o giochi di grande estensione sono previste dagli articoli 140-144.

Sezione 4: art. 146 Referendum ed entrata in vigore

Il presente progetto di legge sottostà a referendum conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost.

È previsto che il Consiglio federale determini l'entrata in vigore della legge. Nel farlo dovrà tenere conto del tempo necessario per elaborare le disposizioni d'esecuzione, sia federali che cantonali. Per garantire che i nuovi organi previsti dalla legge (organo di coordinamento e Commissione consultiva per la prevenzione della dipendenza dal gioco) siano rapidamente operativi, il Consiglio federale potrebbe prevedere l'entrata in vigore scaglionata.

Modifica di altri atti normativi

1. Codice di procedura penale

Occorre valutare se inserire nei reati di competenza della giurisdizione federale secondo l'articolo 24 capoverso 1 del CPP, le manipolazioni delle competizioni ai sensi degli articoli 25a e 25b LPSpo. Tale ipotesi va tuttavia respinta: è vero che, in base al carattere globale nonché all'elevata complessità e alle strutture e procedure poco trasparenti, le autorità di perseguimento penale hanno maggiormente bisogno di coordinarsi a livello nazionale e internazionale come pure di disporre di conoscenze specifiche; tuttavia tale complessità sussiste anche in molti altri casi, ad esempio per la criminalità economica, senza che i relativi procedimenti rientrino obbligatoriamente nella sfera di competenza della Confederazione. L'articolo 25b LPSpo tiene già conto della necessità di conoscenze specifiche, poiché prevede che le competenti autorità di perseguimento penale possano far capo all'autorità intercantonale d'esecuzione secondo l'articolo 106 del presente avamprogetto. Se le competizioni sulle quali sono effettuate scommesse sportive sono manipolate dalla criminalità organizzata internazionale, la competenza federale è già prevista dal diritto vigente.

Art. 269 cpv. 2 lett. i

Se sussiste il sospetto fondato che siano state manipolate competizioni sportive, nei casi gravi deve essere possibile disporre la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni. Ciò permette anche di utilizzare reperti casuali di altre procedure investigative nei procedimenti contro la manipolazione di competizioni (art. 278 CPP).

Art. 269 cpv. 2 lett. j

Nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 269 capoverso 1 CPP, la corrispondenza postale e il traffico delle telecomunicazioni possono essere sorvegliati anche in caso di grave sospetto che persone abbiano commesso un reato di cui all'articolo 131 capoverso 1 lettera a del presente avamprogetto, organizzando, allestendo o mettendo a disposizione giochi da casinò o giochi di grande estensione senza essere titolari delle concessioni o delle autorizzazioni necessarie. Tali reati sono spesso commessi nell'ambito del crimine organizzato e legati al reato di riciclaggio di denaro. La loro gravità giustifica che le autorità di perseguimento penale possano, se necessario, ricorrere a strumenti investigativi incisivi.

Art. 286 cpv. 2 lett. h

Se sussiste il sospetto fondato che siano state manipolate competizioni sportive, nei casi gravi può essere disposta l'indagine mascherata.

Art. 286 cpv. 2 lett. i

Nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 269 capoverso 1 CPP, le autorità di perseguimento penale devono altresì avere la possibilità di ricorrere a misure investigative segrete in caso di sospetto fondato che persone abbiano commesso un reato di cui all'articolo 131 capoverso 1 lettera a, organizzando, allestendo o mettendo a disposizione giochi da casinò o giochi di grande estensione senza essere titolari delle concessioni o delle autorizzazioni necessarie.

2. Legge sulla promozione dello sport

Sezione 3: Misure contro la manipolazione di competizioni

Art. 25a e 25b

La nuova fattispecie della manipolazione di competizioni costituisce un reato di corruzione. Si riallaccia alla manipolazione delle competizioni sportive e intende tutelare la competizione sportiva leale. Considerando il bene giuridico da tutelare, questa concezione è da preferire al collegamento alla fattispecie tradizionale della truffa (art. 146 CP) e al conseguente adeguamento e ampliamento del diritto penale in materia di truffa. La soluzione scelta tutela l'integrità dello sport e non gli interessi patrimoniali degli organizzatori di eventi sportivi o scommesse.

La manipolazione di competizioni è un reato speciale. Ne sono autori potenziali tutte le persone che partecipano a una competizione. Occorre pertanto contemplare tutti coloro che in una competizione sportiva svolgono un ruolo che permette loro di influenzare l'andamento di tale competizione. Si tratta innanzitutto degli atleti e dei giocatori, degli arbitri e dei loro assistenti, degli allenatori e dello staff (a seconda dello sport, p. es. anche tecnici o veterinari) nonché altri ausiliari. Poiché le interruzioni manipolate di una competizione possono essere provocate anche da guasti tecnici (p. es. guasto dell'illuminazione, manipolazione di attrezzi sportivi o attivazione degli impianti di irrigazione) bisogna contemplare anche gli addetti tecnici degli organizzatori. L'elemento determinante è il fatto che una persona svolga una funzione in seno a una competizione sportiva. Non sono invece contemplati gli spettatori o persone che disturbano la competizione. La fattispecie riguarda soltanto le competizioni sportive oggetto di scommesse. Gli atti di corruzione nel contesto di una competizione sportiva che non influiscono direttamente su quest'ultima non rientrano invece nella fattispecie. Non è ad esempio contemplata la corruzione dell'organizzatore per ottenere il posto per una bancarella delle salsicce. Deve sussistere l'intenzionalità dell'autore di manipolare le scommesse sportive, ma di regola non dovrebbe essere difficile provarlo. Uno sportivo che accetta denaro o un altro vantaggio per alterare l'andamento di una competizione sportiva, deve necessariamente riflettere sui motivi di chi gli promette il denaro, e il nesso con scommesse sportive è uno dei più ovvi.

Sono considerate competizioni sportive ai sensi della disposizione le competizioni regolamentate, ossia che si svolgono secondo il regolamento di un'associazione sportiva, a prescindere dal fatto che si tratti di un evento dilettantistico o professionistico. Sono pertanto considerate competizioni sportive tutti gli eventi sportivi organizzati da un'associazione internazionale, nazionale o regionale o dalle loro sottoassociazioni. Sono inoltre contemplati tutti gli eventi sportivi che, a prescindere dallo statuto giuridico dell'organizzatore, si svolgono secondo le regole di un'associazione sportiva internazionale o nazionale.

L'indebito vantaggio è interpretato come nel caso della fattispecie tradizionale della corruzione. Sono considerati vantaggi tutte le donazioni di natura sia materiale che immateriale, anche se di regola si tratta di vantaggi patrimoniali. Un vantaggio è considerato indebito se non risulta da un motivo giuridico, bensì costituisce il compenso per aver alterato l'andamento della competizione. Il vantaggio può essere a favore del corrotto stesso o a favore di un terzo.

Lo scopo dell'atto consiste nell'alterare l'andamento di una competizione sportiva. Poiché è troppo restrittivo limitarsi soltanto all'esito della competizione, sono contemplati tutti i comportamenti durante una competizione che non si basano su una decisione sportiva, bensì su un accordo precedente e sulla promessa di un indebito vantaggio (p. es. sostituire o mante-

ner in campo un giocatore, decisioni erranee dell'arbitro, ecc.). Non importa che il comportamento sia conforme o no alle regole, poiché il bene protetto non sono le regole del gioco.

Come nei classici reati di corruzione, l'atto passivo consiste nel richiedere, nel «farsi promettere» o accettare un indebito vantaggio per alterare l'andamento di una competizione sportiva. Il reato attivo consiste nell'offrire, promettere o procurare l'indebito vantaggio.

Tra l'indebito vantaggio e l'alterazione come contropartita deve sussistere un rapporto di equivalenza. Il comportamento dell'autore deve basarsi su un accordo illecito e la forma e il contenuto della alterazione devono essere sommariamente individuabili. Non è richiesta una prova concreta dell'accordo illecito. La fattispecie è pertanto adempita quando l'accordo illecito è pattuito, a prescindere dal fatto che la manipolazione venga successivamente effettuata o che la competizione si svolga secondo gli accordi.

Non adempie la fattispecie penale della manipolazione di competizioni sportive una alterazione di una competizione senza un accordo di corruzione precedente, in particolare l'assunzione o la somministrazione di sostanze dopanti, l'uso di metodi illeciti o la manipolazione di attrezzi sportivi. Tale falsificazione può tuttavia essere contemplata da altre disposizioni penali (p. es. doping, truffa, danneggiamento, protezione degli animali).

Si è in presenza di un'aggravante se l'autore agisce come membro di una banda o per mestiere.

La truffa in materia di scommesse continuerà ad essere perseguita in virtù dell'articolo 146 CP (truffa) o eventualmente dell'articolo 147 CP (abuso di un impianto per l'elaborazione di dati). Visti i beni giuridici differenti vi è concorso reale ed è applicabile l'articolo 49 CP. In considerazione dei diversi beni giuridici protetti, vi è un concorso reale anche in relazione alla corruzione di privati secondo l'articolo 4a LCSl.

Non vi è aggravante se il corrotto procede o tenta di procedere effettivamente alla manipolazione della competizione. Bisogna invece tenere conto dell'attuazione di una manipolazione nella commisurazione della pena.

La norma penale proposta considera il reato un delitto. La pena per il reato semplice corrisponde a quella della corruzione di privati ed è quindi inferiore alla pena prevista per la corruzione secondo l'articolo 322^{ter} CP. Le pene comminate per le fattispecie semplici e le fattispecie qualificate corrispondono a quelle delle disposizioni sul doping della LPSpo. Agli autori attivi e passivi è comminata la medesima pena.

Il luogo in cui è stato commesso il reato determina la competenza delle autorità di perseguimento penale svizzere. Il reato di corruzione è commesso nel luogo in cui viene fatta l'offerta o l'accordo di corruzione o in cui viene consegnato l'indebito vantaggio. È invece irrilevante il luogo in cui si svolge la competizione sportiva in questione. Non sono quindi tutelate soltanto le competizioni in Svizzera. Per contro, se l'accordo sulla manipolazione o la consegna dell'indebito vantaggio in relazione a una competizione che si svolge in Svizzera avviene all'estero, non è determinante il diritto svizzero, bensì il diritto del Paese in cui è avvenuto l'accordo o la consegna.

Vista la progressiva internazionalizzazione dello sport e in considerazione dei casi più recenti, perseguire i reati è spesso possibile solo mediante cooperazione internazionale. Ciò presuppone che l'atto sia punito sia nello Stato che chiede assistenza giudiziaria sia in quello richiesto. Prevedendo un reato di corruzione specifico nell'ambito delle manipolazioni di competizioni sportive, l'avamprogetto si adegua agli sviluppi in vari altri Stati e crea la base per la cooperazione internazionale nel perseguimento penale. Solo in questo modo è possibile garantire il perseguimento efficace di accordi di manipolazione su scala internazionale.

Art. 25c e 25d

Basandosi in gran parte sugli articoli 105 e 132 dell'avamprogetto, questi due articoli disciplinano la posizione dell'autorità intercantonale d'esecuzione nell'ambito del perseguimento penale in caso di violazione degli articoli 25a e 25b. Anche se l'autorità intercantonale d'esecuzione non ha competenze in materia di perseguimento penale, le autorità giudiziarie possono farvi capo nell'ambito dei loro procedimenti. Inoltre, esse la informano dei procedimenti penali avviati in seguito a violazioni degli articoli 25a e 25b e le notificano le loro decisioni. È altresì previsto che l'autorità intercantonale d'esecuzione usufruisca di determinati diritti di parte: può quindi ricorrere contro i decreti di non luogo a procedere o di abbandono e fare opposizione contro i decreti d'accusa. Da parte sua, l'autorità intercantonale ha l'obbligo di denunciare alle competenti autorità giudiziarie le violazioni degli articoli 25a e 25b.

3. Legge sull'IVA

Il vigente articolo 21 capoverso 2 numero 23 della legge sull'IVA stabilisce che le operazioni concernenti scommesse, lotterie e altri giochi d'azzardo con poste di denaro sono escluse dall'IVA, purché siano assoggettate a un'imposta speciale o ad altre tasse. Questa formulazione non si addice alle lotterie e scommesse sia perché queste non sottostanno a un'imposta speciale in senso stretto sia perché il loro utile deve essere destinato a scopi d'utilità pubblica. La nuova formulazione adegua la disposizione alla realtà, senza procedere a modifiche materiali.

4. Legge federale sull'imposta federale diretta, legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni, legge federale sull'imposta preventiva

L'articolo 24 lettera i della legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD) e l'articolo 7 capoverso 4 lettera i della legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) prevedono che le vincite risultanti dai giochi d'azzardo delle case da gioco siano esenti dall'imposta sul reddito. Di conseguenza non sottostanno neppure all'imposta preventiva, che è riscossa principalmente per garantire che il beneficiario dichiari il suo reddito nella dichiarazione fiscale. Nel messaggio concernente la legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco⁷³, il Consiglio federale ha giustificato tale esenzione adducendo che l'imposta sulle vincite costituirebbe un notevole svantaggio per le case da gioco svizzere rispetto ai loro concorrenti esteri, poiché gli Stati confinanti non prevedono una simile imposta alla fonte. A causa della difficoltà di definire le poste puntate, sarebbe inoltre complicato determinare il reddito imponibile. Questi argomenti restano tuttora validi, anzi acquistano ancora maggiore importanza in previsione dell'autorizzazione di giochi da casinò online. Proprio i giochi online degli organizzatori di giochi in denaro autorizzati o titolari di una concessione in Svizzera devono essere interessanti e competitivi. Altrimenti i giocatori svizzeri si rivolgeranno a offerte di gioco straniere e/o illegali. Nella prassi non sarà infatti possibile bloccare l'accesso a tutte le offerte non autorizzate.

Queste considerazioni sono pertinenti anche per le lotterie e le scommesse, le cui vincite sono attualmente imponibili (art. 24 lett. i LIFD, art. 7 cpv 4 lett. i LAID a contrario e art. 1 cpv. 1 della legge federale del 13 ottobre 1965⁷⁴ sull'imposta preventiva).

⁷³ FF 1997 III 129, n. 235.2, secondo capoverso.

⁷⁴ RS 642.21

Alla luce di questa situazione, il trattamento fiscale differente delle vincite ai giochi da casinò e di quelle ai giochi di grande estensione porterebbe a una distorsione ingiustificata della concorrenza. Di conseguenza, l'avamprogetto prevede di estendere l'esenzione fiscale alle vincite risultanti dai giochi di grande estensione, compresi i giochi di destrezza esercitati in modo automatizzato, online o a livello intercantonale. Anche se attualmente i giochi di destrezza non sono in concorrenza diretta con i giochi il cui risultato dipende principalmente dal caso, appare opportuno trattarli alla stessa maniera degli altri giochi di grande estensione. Mantenere l'imposta soltanto per questo tipo di giochi si rivelerebbe infatti del tutto sproporzionato rispetto alle possibilità limitate di vincita che offrono. Occorre inoltre supporre che finora le vincite a questi giochi non siano state registrate, e quindi neppure tassate; pertanto la loro esenzione non comporterà una diminuzione degli introiti fiscali. Lo stesso vale per i giochi di piccola estensione, le cui vincite sono, per definizione, limitate.

Secondo il gruppo di lavoro «Tassazione dei giochi in denaro» la generale esenzione fiscale delle vincite a tutti i giochi in denaro causerà, a breve termine, una diminuzione degli introiti fiscali della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni pari a 120 milioni di franchi all'anno⁷⁵. A questa diminuzione si contrappone un aumento degli introiti destinati a scopi d'utilità pubblica. Le ripercussioni finanziarie dettagliate di questa modifica sono illustrate nel capitolo 3.3.

L'articolo 72p LAID prevede che i Cantoni adeguino la loro legislazione all'articolo 7 capoverso 4 lettera I LAID entro la data d'entrata in vigore della modifica di legge. Questo modo di procedere permetterà di garantire che l'esenzione fiscale delle vincite dei giocatori sarà applicata contemporaneamente per l'imposta federale e per le imposte cantonali e comunali. La disposizione precisa che se il diritto cantonale non è stato adeguato si applica direttamente l'articolo 7 capoverso 4 lettera I. Questa soluzione corrisponde a quella adottata nella legge federale che introduce alcuni adeguamenti urgenti nell'imposizione delle imprese, nella legge relativa alla semplificazione del recupero d'imposta in caso di successione e all'introduzione dell'autodenuncia esente da pena e nella legge federale sull'imposizione delle partecipazioni di collaboratore.

5. Legge sul riciclaggio di denaro

La legge sul riciclaggio di denaro è adeguata in modo tale che in futuro gli organizzatori dei giochi di grande estensione saranno considerati intermediari finanziari ai sensi di tale legge (cfr. il commento alle disposizioni della sezione 4 del capitolo 5).

Per la definizione degli obblighi delle case da gioco nel settore della lotta al riciclaggio di denaro resta competente la CFCG. Per garantire un certo parallelismo nell'ambito dei giochi in denaro, nel settore dei giochi di grande estensione tale competenza è conferita al DFGP (cfr. sezione 4 del capitolo 5). In considerazione degli obblighi importanti fissati nelle pertinenti ordinanze, va tuttavia osservato che questo basso livello normativo non corrisponde più ai requisiti attuali posti alla delega di competenze prevista dalla legge. In occasione di una revisione più ampia della legge sul riciclaggio di denaro, che deve coinvolgere anche le altre autorità di vigilanza (in particolare la FINMA), la delega delle competenze prevista dalla legge andrà adeguata in modo tale che i suddetti obblighi siano definiti dal Consiglio federale.

⁷⁵ Gruppo di lavoro «Imposizione dei giochi in denaro, rapporto del 26 sett. 2012; disponibile in tedesco e francese all'indirizzo <https://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/geldspielinitiative.html>

3 Riperussioni

Questo capitolo è dedicato alle riperussioni del presente avamprogetto sulla Confederazione e sui Cantoni, in particolare sulle finanze e sull'effettivo del personale. Il punto 3.2 illustra inoltre le riperussioni per i Cantoni per quanto attiene alle modifiche legislative, alle misure preventive, alla distribuzione dei fondi per scopi d'utilità pubblica, alle autorizzazioni e alla vigilanza. Il punto 3.3 elenca le riperussioni del progetto sugli introiti federali e cantonali.

3.1 Riperussioni per la Confederazione

3.1.1 Riperussioni finanziarie

L'istituzione di una Commissione consultiva per la prevenzione del gioco eccessivo comporta dei costi per le indennità della commissione stessa e per la sua segreteria; costi che saranno suddivisi in parti uguali tra Confederazione e Cantoni. È difficile calcolare l'importo per le indennità giornaliere dei membri della commissione, per le manifestazioni pubbliche e per le pubblicazioni. Partendo dal budget di commissioni federali analoghe, è probabile che tali costi ammontino annualmente a circa 150 000 franchi, esclusi i costi salariali della segreteria. Il contributo a carico della Confederazione a tale titolo sarà stanziato nel quadro del preventivo e del piano finanziario del DFGP.

L'avamprogetto comporterà inoltre un aumento dei costi del personale che saranno illustrati nel paragrafo successivo.

3.1.2 Riperussioni sull'effettivo del personale

Al momento le riperussioni che l'avamprogetto avrà sull'effettivo del personale possono essere stimate solo in modo approssimativo. Va ricordato che a tempo debito occorrerà inoltre valutare se sarà possibile creare dei posti a tempo determinato e se per specifici compiti esecutivi non si potrà prevedere un ampliamento graduale dell'organico.

Per l'esecuzione della legge dovranno essere creati circa dieci nuovi posti a tempo pieno presso la Confederazione, la maggior parte dei quali da destinare ai nuovi compiti di cui si occuperà la CFCG in base all'avamprogetto. La metà circa di questi costi sarà assunta dalle case da gioco convenzionate in quanto si tratta di costi di vigilanza. Anche l'autorità di alta vigilanza non potrà svolgere le nuove mansioni senza posti supplementari. Pure la prevista istituzione di una Commissione consultiva per la prevenzione del gioco eccessivo avrà riperussioni sull'effettivo del personale federale.

3.2 Riperussioni per i Cantoni e i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

3.2.1 Modifiche legislative

Prima dell'entrata in vigore della nuova legge sui giochi in denaro, i Cantoni dovranno procedere alla revisione totale delle proprie basi giuridiche e di quelle intercantonali in materia di giochi in denaro. In particolare dovrà essere totalmente riveduta l'attuale Convenzione intercantonale del 7 gennaio 2005.

3.2.2 Misure preventive

Secondo l'articolo 82 dell'avamprogetto, i Cantoni sono tenuti ad adottare misure per prevenire il gioco eccessivo e a offrire possibilità di consulenza e cura per le persone a rischio di dipendenza o dipendenti dal gioco e per le persone loro vicine. I Cantoni collaborano con le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione per integrarne i piani di misure sociali nella rete socio-sanitaria cantonale.

Le misure preventive richieste ai Cantoni sono già applicate e ampiamente finanziate con la tassa, prevista dalla Convenzione intercantonale, a carico degli organizzatori di lotterie e scommesse sportive per combattere la dipendenza dal gioco.

L'istituzione della Commissione consultiva per la prevenzione del gioco eccessivo, finanziata in parti uguali da Confederazioni e Cantoni, comporterà invece per questi ultimi un onere finanziario supplementare (cfr. n. 3.1).

3.2.3 Ripartizione dei fondi per scopi d'utilità pubblica

Pur prevedendo una serie di obblighi per i Cantoni, le disposizioni del capitolo 9 riprendono una situazione già consolidata in base al diritto (inter)cantonale e pertanto non comportano presumibilmente conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale degne di nota.

3.2.4 Vigilanza e autorizzazioni a livello cantonale

Complessivamente, l'onere a carico dei Cantoni per la vigilanza e le autorizzazioni sul proprio territorio diminuirà leggermente.

Alcuni Cantoni riscuotono emolumenti e tasse per le autorizzazioni; le normative cambiano da Cantone a Cantone. Per questa ragione, e per il fatto che le pertinenti disposizioni vanno completamente rivedute, non è possibile fare affermazioni sulle ripercussioni finanziarie dell'avamprogetto sull'evoluzione degli introiti cantonali in questo settore.

Onere per la vigilanza e le autorizzazioni nel settore dei giochi di grande estensione

Il presente avamprogetto rinuncia a inserire nel diritto federale il permesso di organizzazione per *lotterie e scommesse* previsto dal vigente articolo 15 della Convenzione intercantonale e secondo cui entro 30 giorni dalla comunicazione della decisione di omologazione, i Cantoni decidono in merito all'organizzazione sul proprio territorio. Se i Cantoni stabiliscono di rinunciare alla procedura per il permesso di organizzazione, decade l'attuale onere amministrativo connesso a tali permessi.

L'avamprogetto affida la competenza di autorizzare e vigilare sui *giochi di destrezza* esercitati in modo automatizzato, online a o livello intercantonale all'autorità intercantonale d'esecuzione. Attualmente sono le singole autorità cantonali competenti per le autorizzazioni ad adempiere tale compito. Proprio in questo settore le vigenti basi legali e i sistemi di autorizzazione cantonali presentano differenze notevoli. Nella maggior parte dei Cantoni l'onere amministrativo per questi compiti rimarrà probabilmente entro limiti ragionevoli. Nel settore dei giochi di destrezza di grande estensione, la nuova legge centralizzerà questi compiti presso l'autorità intercantonale d'esecuzione e formalizzerà l'attività di autorizzazione e vigilanza.

Onere per la vigilanza e le autorizzazioni nel settore dei giochi di piccola estensione

Il presente avamprogetto sottopone ad autorizzazione le cosiddette tombole ai sensi dell'articolo 2 LLS, qualificandole come piccole lotterie. Attualmente in alcuni Cantoni le tombole non necessitano di autorizzazione, mentre in altri sì, ma solamente se la somma delle quote arriva a un determinato importo (p. es. CHF 10 000). Oggi in circa la metà dei Cantoni è necessaria un'autorizzazione per organizzare una tombola.

Va comunque detto che il numero annuo delle procedure di autorizzazione diminuirà soprattutto perché gli organizzatori non potranno proporre più di due piccole lotterie l'anno. In generale la nuova normativa sulle piccole lotterie non avrà ripercussioni degne di nota sull'onere per la vigilanza e le autorizzazioni.

Per quanto riguarda le *scommesse sportive locali*, l'avamprogetto riproduce la situazione attuale.

L'avamprogetto permette ora lo svolgimento di (*piccoli*) *tornei di giochi in denaro* la cui autorizzazione e vigilanza competerà ai singoli Cantoni. Ne conseguirà senza dubbio un nuovo onere amministrativo. Nel mercato dei tornei di giochi in denaro vige in genere una certa autoregolamentazione poiché gli organizzatori titolari di un'autorizzazione si controllano vicendevolmente e avvertono l'autorità di vigilanza se un concorrente non rispetta le regole.

L'onere legato alla vigilanza e all'autorizzazione di tornei di giochi in denaro potrebbe richiedere alle autorità competenti il potenziamento delle risorse umane, che tuttavia potrà essere finanziato, almeno in parte, con emolumenti a copertura dei costi.

3.2.5 Vigilanza e autorizzazioni intercantonali

I Cantoni non sono obbligati ad ammettere sul proprio territorio giochi di grande estensione. Se intendono farlo, devono sottoscrivere congiuntamente un concordato che preveda il coinvolgimento di un'autorità intercantonale d'esecuzione. Visto che si tratta soltanto di un'opzione, non è possibile calcolare con precisione le relative ripercussioni finanziarie o sull'effettivo del personale per i singoli Cantoni.

È molto probabile che i Cantoni continueranno ad ammettere i giochi di grande estensione e ad affidarne l'esecuzione alla Comlot. L'avamprogetto prevede per l'autorità intercantonale d'esecuzione una serie di compiti e competenze che di fatto la Comlot svolge già. Tuttavia prevede anche numerosi e molteplici compiti che completano e ampliano quelli già svolti dalla Comlot in base alla Convenzione intercantonale:

- *autorizzazioni e vigilanza dei giochi di destrezza esercitati in modo automatizzato, a livello intercantonale oppure online.* L'autorizzazione e la qualificazione dei giochi di destrezza presentano spesso complessi problemi di definizione sotto il profilo tecnico e legale. La nuova sfera dei compiti imporrà dunque alla Comlot una riorganizzazione radicale, anzitutto perché le domande di cui dovrà occuparsi saranno nella maggior parte dei casi presentate da organizzatori privati e di conseguenza anche la vigilanza dovrà essere estesa a soggetti per lo più privati. Oggi, invece, a parte la lotta alle offerte non autorizzate, la Comlot è esclusivamente responsabile delle due società di lotterie incaricate dai Cantoni (Swisslos e Loterie Romande);
- *competenze specifiche per la lotta alle offerte non autorizzate.* Si tratta in particolare di coordinare i procedimenti amministrativi, emanare misure preventive, bloccare

l'accesso a giochi in denaro online non autorizzati e cooperare con le autorità di perseguimento penale;

- *lotta alla manipolazione di competizioni sportive*. È prevista la creazione di un ufficio di notifica. Vi è poi una serie di compiti supplementari legati alla cooperazione e allo scambio di dati con soggetti svizzeri e stranieri nonché al sostegno delle autorità di perseguimento penale;
- vigilanza sul rispetto, da parte degli organizzatori di giochi di grande estensione, degli obblighi di diligenza prescritti dalle *disposizioni contro il riciclaggio di denaro*;
- *diritti di parte* pieni o parziali nei procedimenti cantonali, amministrativi o penali riguardanti il settore dei giochi in denaro come anche nelle procedure di autorizzazione della CFCG.

Con l'entrata in vigore della legge, dovranno essere stanziati per la Comlot almeno tre milioni di franchi. Mentre, a un primo sguardo, ciò corrisponderebbe a un aumento dell'ordine di 1,5 milioni rispetto all'onere attuale, di fatto i compiti supplementari potrebbero essere assicurati senza ripercussioni finanziarie per i Cantoni. Da un lato gli oneri per l'autorizzazione dei giochi di destrezza sono compensati dagli emolumenti a copertura dei costi. Dall'altro, la centralizzazione delle competenze di autorizzazione e vigilanza di tali giochi presso la Comlot e il maggiore coinvolgimento della stessa nella lotta alle offerte illegali di giochi in denaro potrebbe ridurre in misura proporzionata l'onere finanziario o in termini di personale a carico delle autorità cantonali amministrative e di perseguimento penale.

3.3 Per gli introiti di Confederazione e Cantoni

L'avamprogetto prevede di estendere l'esenzione fiscale a tutte le vincite ai giochi in denaro. La misura comporterà annualmente perdite fiscali complessive nell'ordine di 120 milioni di franchi per Confederazione, Cantoni e Comuni, così ripartite secondo le stime dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC): 40 milioni per la Confederazione e 80 milioni per i Cantoni.

Secondo il rapporto del gruppo di lavoro «Tassazione dei giochi in denaro⁷⁶», queste perdite verrebbero globalmente compensate dagli introiti supplementari a favore dell'utilità pubblica. In base alle stime, infatti, se si rinuncia a tassare le vincite al gioco, a medio termine la somma della tassa sulle case da gioco, dell'utile netto delle lotterie e delle scommesse sportive e infine dell'imposta sull'utile prelevata sulle case da gioco sarà nettamente superiore. L'esenzione fiscale delle vincite permetterà infatti di aumentare l'attrattiva dell'offerta legale dei giochi in denaro in Svizzera e di generare quindi più introiti fiscali in questo settore. Secondo le stime, nel 2011 il volume del prodotto lordo dei giochi in denaro da cui non è stata prelevata alcuna tassa o imposta ammontava a 400 milioni di franchi così suddivisi: 150 milioni per l'offerta di giochi online non autorizzata, 150 milioni per gli altri giochi in denaro gestiti illegalmente in Svizzera e 100 milioni spesi negli Stati limitrofi dai giocatori residenti nel nostro Paese.

Con l'esenzione fiscale delle vincite, s'intendono incentivare i giocatori a rivolgersi all'offerta legale di giochi. Inoltre, è molto probabile che una parte importante delle vincite (senza de-

⁷⁶ Cfr. Rapporto del gruppo di lavoro «Tassazione dei giochi in denaro» del 26 sett. 2012: <https://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/geldspielinitiative.html>

duzioni fiscali) venga reinvestita nei giochi permettendo agli organizzatori di aumentare i propri introiti e conseguentemente anche la relativa tassa (case da gioco) e l'utile netto (società di lotterie). A prescindere da questi due aspetti, nel corso dei prossimi anni dovremmo assistere a un'evoluzione positiva del volume del mercato dei giochi in denaro. È probabile che il prodotto lordo dei giochi delle case da gioco concessionarie diminuisca ancora. Nel 2016 i proventi della tassa sulle case da gioco potrebbero quindi calare di 16 milioni rispetto a oggi, soprattutto a causa della persistente debolezza dell'euro nonché dell'aumento dell'offerta in Italia e del moltiplicarsi delle offerte straniere online. Viceversa, le lotterie e le scommesse sportive dovrebbero registrare una crescita vista l'evoluzione globale di questo mercato e l'esenzione fiscale delle vincite. Partendo da uno scenario cautamente positivo per i prossimi anni, il gruppo di lavoro «Tassazione dei giochi in denaro» ha stimato che, grazie all'esenzione fiscale delle vincite, il prodotto lordo dei giochi in denaro dovrebbe aumentare globalmente di 91 milioni di franchi entro il 2016. Grazie all'esenzione, le lotterie e le scommesse sportive autorizzate acquisirebbero inoltre quote di mercato a scapito dell'offerta non autorizzata e quindi non tassata. Le perdite fiscali di 120 milioni di franchi sarebbero compensate dai 91 milioni di franchi di fondi da destinare all'utilità pubblica. Grazie a questo aumento, gli introiti di tutti i giochi in denaro non si ridurrebbero di 120 milioni, bensì soltanto di 45 milioni di franchi. Senza l'esenzione fiscale delle vincite, entro il 2016 il volume complessivo del mercato crescerebbe meno. Ne approfitterebbero soprattutto i giochi non autorizzati e non soggetti ad alcuna tassa, il che ridurrebbe sensibilmente i fondi a favore dell'utilità pubblica. Rinunciando all'esenzione fiscale delle vincite alle lotterie e alle scommesse sportive, è probabile che entro il 2016, a causa della crescita dell'offerta di giochi stranieri e non autorizzati, si registrerà un'ulteriore perdita degli introiti pari a 35 milioni di franchi, con un calo generale delle entrate pari a 80 milioni di franchi (45 milioni + 35 milioni).

Queste cifre non tengono conto del prodotto lordo dei giochi e della tassa sulle case da gioco realizzati con i giochi da casinò online. L'autorizzazione di giochi da casinò online dovrebbe permettere alle case da gioco che sfrutteranno la possibilità di estendere la propria concessione di conquistare una fetta importante del mercato attualmente in mano a organizzatori non autorizzati in Svizzera. Anche a tale riguardo il gruppo di lavoro «Tassazione dei giochi in denaro»⁷⁷ ha elaborato vari scenari. In una stima prudente è del parere che potrebbe essere conquistato il 60 per cento del mercato attualmente in mano a organizzatori non autorizzati. Partendo da un volume di mercato pari a poco meno di 107 milioni di franchi nel 2015, con l'offerta online le case da gioco svizzere potrebbero generare un prodotto lordo dei giochi pari a 64 milioni l'anno. L'avamprogetto prevede di applicare un'aliquota della tassa sul prodotto lordo dei giochi da casinò online compresa tra il 20 e l'80 per cento. Gli introiti generati da questa tassa dipendono anzitutto dal numero di concessioni rilasciate per i giochi da casinò online, dal prodotto lordo realizzato e dalle quote di mercato conquistate da ciascun concessionario. Inoltre saranno condizionate dalla progressione della tassa fissata dal Consiglio federale e dalla concessione di una riduzione dell'aliquota. Secondo le stime del gruppo di lavoro «Tassazione dei giochi in denaro», sono prevedibili introiti annui nell'ordine di 15-20 milioni di franchi nel corso dei primi anni di esercizio. Questi introiti saranno devoluti alle casse dell'AVS e AI.

⁷⁷

Cfr.

<https://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/geldspielinitiative.html>

In base ai valori stimati dal gruppo di lavoro per il biennio 2015-2016 e non contando il fatto che la presente legge entrerà in vigore tre anni più tardi, è probabile che in seguito all'esenzione fiscale estesa a tutte le vincite al gioco, all'andamento del mercato e all'ammissione dei giochi da casinò online l'erario federale perderebbe rispetto a oggi 36 milioni circa (20 mio. di introiti supplementari grazie ai giochi online organizzati dalle case da gioco, 40 mio. di perdite dovute all'esenzione fiscale delle vincite al gioco cui si aggiunge una diminuzione degli introiti della tassa sulle case da gioco pari a 16 mio. a causa della diminuzione del prodotto lordo dei giochi delle case da gioco). I Cantoni registrerebbero un aumento delle entrate pari a 11 milioni di franchi (91 mio. in più per scopi d'utilità pubblica cui vanno sottratti 80 mio. dovuti all'esenzione fiscale delle vincite). Occorre ricordare che queste cifre si basano su ipotesi quindi non sono consolidate, il che vale in particolare per la stima sul volume del mercato illegale e per la quota di questo mercato che passerebbe a organizzatori autorizzati. I dati vanno quindi aggiornati nel corso della procedura legislativa.

I risultati del rapporto del gruppo di lavoro «Tassazione dei giochi in denaro» sono stati presentati alla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze che si è dichiarata favorevole a estendere l'esenzione fiscale a tutte le vincite al gioco.

3.4 Ripercussioni economiche

3.4.1 Case da gioco

Le case da gioco svizzere rivestono una notevole importanza per l'economia nazionale: nel settore sono infatti impiegate circa 2300 persone e la cifra d'affari complessiva ammonta a poco meno di 1,3 miliardi di franchi. Occorre in particolare sottolineare l'importanza fiscale delle case da gioco che nel quadriennio 2008-2012 hanno versato all'erario in media 448 milioni di franchi sotto forma di tassa annuale sulle case da gioco e 29 milioni di franchi di imposta ordinaria delle imprese. La tassa sulle case da gioco è principalmente destinata all'AVS e in misura minore ai Cantoni che ospitano case da gioco B. L'importo di 382 milioni di franchi, mediamente versato dalle case da gioco all'AVS, va a vantaggio di tutta la popolazione. Nel quadriennio summenzionato, le case da gioco B hanno versato ai Cantoni di ubicazione in media 66 milioni di franchi destinati direttamente a scopi d'utilità pubblica.

Dal 2007 il prodotto lordo dei giochi e la tassa sulle case da gioco sono calati. Tale contrazione è riconducibile al divieto di fumo, al moltiplicarsi delle offerte nei Paesi limitrofi, alla crescente concorrenza dei giochi online, alla forza del franco e alla debole congiuntura nei Paesi dell'euro.

L'avamprogetto non inciderà in maniera determinante sui proventi delle case da gioco che non vogliono organizzare giochi online, poiché continuerà per lo più ad essere applicata la normativa dell'attuale LCG. Secondo la Federazione svizzera dei casinò invece i proventi di queste case da gioco sono destinati a peggiorare ulteriormente. Vi sarà invece un miglioramento per le case da gioco svizzere nel settore dei giochi online: da un lato, infatti, sarà bloccato l'accesso alle offerte online di giochi in denaro straniere non autorizzate in Svizzera, dall'altro le case da gioco la cui concessione viene ampliata potranno offrire giochi da casinò su Internet e sul cellulare.

3.4.2 Società di lotteria

Punti vendita

Swisslos e la Loterie Romande distribuiscono i loro giochi attraverso una fitta rete di 8600 punti vendita. Si tratta di esercizi commerciali per i quali questa vendita costituisce un introito aggiuntivo a quello realizzato con l'attività principale. Tradizionalmente costituita da chioschi, bar e ristoranti, la rete di vendita si è evoluta e comprende ormai i negozi presso le stazioni di servizio, i piccoli punti vendita al dettaglio, ecc.

In media l'attività di vendita di lotterie e scommesse sportive costituisce il 30-40 per cento della cifra d'affari di questi esercizi commerciali. Senza lotterie e scommesse sportive, il numero dei piccoli punti vendita al dettaglio sarebbe calato maggiormente.

Su scala nazionale gli 8600 punti vendita di Swisslos e della Loterie Romande si spartiscono annualmente un importo di 165 milioni di franchi sotto forma di commissione sulle vendite. Tenendo conto di una media osservata di 1,25 posti a tempo pieno per punto di vendita, circa 11 000 posti di lavoro nel commercio al dettaglio dipendono dall'offerta di questi giochi.

Beneficiari

L'utile netto generato da Swisslos e dalla Loterie Romande è integralmente utilizzato per scopi d'utilità pubblica, segnatamente in ambito culturale, sociale e sportivo. Superando annualmente i 545 milioni di franchi negli ultimi cinque anni di esercizio, i proventi ripartiti in questo modo contribuiscono notevolmente all'attività delle associazioni, fondazioni e istituzioni d'utilità pubblica in Svizzera.

Lo sport di alto livello nazionale percepisce ad esempio annualmente, tramite Swiss Olympic, l'Associazione svizzera di football, la Federazione svizzera di hockey su ghiaccio e la fondazione Aiuto allo sport svizzero, circa 33 milioni di franchi. I 26 Cantoni svizzeri ricevono annualmente da Swisslos e dalla Loterie Romande oltre 100 milioni da destinare allo sport amatoriale.

Da più di settant'anni, la cultura, le opere sociali, la protezione dell'ambiente e del patrimonio ma anche l'educazione e la ricerca figurano tra i settori sostenuti in via permanente dalle lotterie svizzere. Più di 545 milioni sono annualmente devoluti a queste istituzioni.

L'avamprogetto migliora le condizioni quadro degli organizzatori di giochi di grande estensione e contribuisce così ad aumentare i contributi destinati a scopi d'utilità pubblica. Secondo il rapporto del gruppo di lavoro «Tassazione dei giochi in denaro», è possibile realizzare un aumento, a scapito dell'offerta straniera di giochi, online e non, pari al 15 per cento circa⁷⁸.

Investimenti e gestione delle lotterie svizzere

Swisslos e la Loterie Romande impiegano direttamente circa 440 persone cui si aggiungono gli 11 000 posti nei punti vendita che dipendono indirettamente dalle società di lotteria. Nella loro attività, Swisslos e la Loterie Romande ricorrono a beni e servizi di fornitori locali, regionali e nazionali. Annualmente sono iniettati nell'economia circa 110 milioni di franchi sotto forma di investimenti o di ordinativi destinati alle imprese.

78

Cfr. https://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/geldspielinitiativ_e.html.

3.4.3 Giochi di piccola estensione

Ad eccezione dei piccoli tornei di giochi in denaro, che saranno in futuro autorizzati, l'avamprogetto non avrà alcuna ripercussione degna di nota sul settore dei giochi di piccola estensione. Le associazioni e le altre organizzazioni di pubblica utilità potranno continuare a proporre giochi di piccola estensione per riassetare le proprie finanze.

4 Programma di legislatura

Il progetto è stato annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012⁷⁹ sul programma di legislatura 2011-2015.

5 Aspetti giuridici: costituzionalità e legalità

Base costituzionale

L'avamprogetto si fonda sull'articolo 106 capoverso 1 Cost., che autorizza la Confederazione a legiferare sui giochi in denaro tenendo conto degli interessi dei Cantoni.

Libertà economica

La gestione di case da gioco, lotterie e scommesse sportive è un'attività che si fonda sulla libertà economica garantita dagli articoli 27 e 94 Cost.

Secondo l'articolo 106 capoverso 2 Cost., per aprire e gestire una casa da gioco occorre una concessione della Confederazione. La presente legge concretizza questa esigenza prevedendo, al capitolo 2 un numero limitato di concessioni (art. 5 cpv. 3) e condizioni generali per il rilascio della concessione (art. 10 e 11). Un simile sistema di concessioni rappresenta una deroga al principio della libertà economica ai sensi dell'articolo 94 capoverso 4 Cost. poiché non autorizza la libera concorrenza. Tuttavia, poiché è prevista dalla Costituzione stessa, questa deroga rispetta le condizioni di ammissibilità imposte dall'articolo 94 capoverso 4 Cost. ed è quindi costituzionale. Dal punto di vista materiale, questa deroga si giustifica in quanto facilita il controllo dell'offerta e quindi la protezione dei giocatori e della società dai pericoli insiti nei giochi in denaro.

L'articolo 24 prevede che i Cantoni definiscano il numero massimo di organizzatori di lotterie e scommesse sportive di grande estensione. In linea di principio, questo numero sarà fissato in un concordato intercantonale.

Il sistema di limitazione del numero degli organizzatori sostituisce l'articolo 16 LLP che autorizzava i Cantoni a sottoporre le lotterie e le scommesse di grande estensione sul proprio territorio a maggiori restrizioni o a proibirle. Appellandosi a questa disposizione della LLP, la maggioranza dei Cantoni ha affidato l'organizzazione delle lotterie e delle scommesse di grande estensione sul proprio territorio a un solo organizzatore (attualmente Swisslos per i Cantoni della Svizzera tedesca e il Ticino, e la Loterie romande per quelli romandi). In questo modo i Cantoni hanno introdotto diritti organizzativi esclusivi. L'articolo 24 della presente leg-

⁷⁹ FF 2012 305, in particolare pag. 435.

ge mira a garantire continuità a questo sistema: i Cantoni potranno designare uno o più organizzatori, ma in ogni caso in numero limitato. Il settore, dunque, sarà sottratto alla libera concorrenza anche per quanto riguarda il numero degli organizzatori e questo per le stesse ragioni che giustificano il sistema delle concessioni per le case da gioco. La dottrina e la giurisprudenza hanno riconosciuto l'ammissibilità di questi diritti organizzativi esclusivi rispetto alla libertà economica, soprattutto considerando la proporzionalità e l'interesse pubblico, a condizione che l'esclusività sia prevista da una base legale cantonale in senso formale (concordato intercantonale con valore giuridico o delega in una legge in senso formale). Visto che il quadro costituzionale al riguardo non è mutato, non vi è ragione per scortarsi da questa valutazione. Il sistema previsto dall'articolo 24 della presente legge va dunque considerato conforme alla Costituzione.

Tassazione delle case da gioco

L'articolo 43 LCG vigente prevede una riduzione della tassa federale sulle case da gioco B (kursaal) qualora il Cantone di sito prelevi dalle stesse una tassa di tipo analogo. La riduzione non può comunque superare il 40 per cento del totale della tassa sulle case da gioco spettante alla Confederazione. Questo meccanismo è ripreso nella nuova legge.

La possibilità dei Cantoni di ubicazione delle case da gioco B di applicare una tassa cantonale sul prodotto di queste ultime, che riduce di conseguenza la tassa federale, può sollevare una serie di domande in merito alla sua costituzionalità. Effettivamente l'articolo 106 capoverso 2 Cost. prevede che la Confederazione prelevi una tassa «che non può eccedere l'80 per cento del prodotto lordo dei giochi. La tassa è destinata all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità». Ci si può chiedere se la disposizione costituzionale non imponga di devolvere la totalità della tassa sul prodotto lordo dei giochi all'AVS e all'AI, il che impedirebbe di fatto di riscuotere una tassa cantonale sul prodotto lordo dei giochi. La questione è già stata sollevata al momento dell'adozione della LCG. Nel suo messaggio del 26 febbraio 1997 sulla LCG⁸⁰, il Consiglio federale aveva concluso che la disposizione costituzionale dell'epoca autorizzava una simile normativa in quanto introduceva solamente un'aliquota massima (80 %). Il legislatore aveva pertanto un largo margine di manovra nel fissare l'aliquota della tassa; egli poteva infatti decidere di non applicare l'aliquota massima e quindi permettere ai Cantoni di applicare una propria tassa al prodotto lordo delle case da gioco. Poiché il quadro costituzionale da allora è rimasto fondamentalmente immutato, non vi sono motivi oggettivi per cambiare questa valutazione.

I Cantoni di ubicazione possono dunque decidere di applicare una tassa sulle case da gioco B in funzione del prodotto lordo dei giochi che ridurrà al massimo del 40 per cento la tassa federale. Attualmente è la CFCG a riscuotere la tassa cantonale insieme a quella federale, visto che tutti i Cantoni hanno approfittato della possibilità, offerta dall'articolo 44 capoverso 3 LCG, di delegare alla CFCG la tassazione e la riscossione. Questa possibilità permane con la nuova legge. La tassa cantonale deve però restare per sua natura un tributo cantonale: sarebbe incompatibile con l'articolo 106 capoverso 2 Cost. se nella prassi una parte della tassa federale fosse devoluta ai Cantoni.

Nell'ambito dei lavori preparatori, la variante volta a eliminare la distinzione tra case da gioco A e B per trattare fiscalmente tutte le case da gioco allo stesso modo, è stata esaminata ma successivamente scartata vista l'opposizione unanime dei Cantoni. La variante manter-

⁸⁰ FF 1997 III 137

rebbe la possibilità di ridurre la tassa sulle case da gioco nel caso in cui il Cantone di sito prelevasse una tassa di tipo analogo (art. 43 LFG). Il sostrato fiscale aumenterebbe in modo considerevole poiché anche alle case da gioco A potrebbe essere applicata la tassa cantonale. Visto però che l'importo totale dei proventi della tassa cantonale sulle case da gioco non può superare quello attuale, il tetto massimo di questa tassa dovrebbe essere abbassato. Per continuare ad assicurare ai Cantoni lo stesso importo totale, sarebbe sufficiente un'aliquota massima del 14,5 per cento al posto di quella attuale del 40 per cento. Avendo la possibilità di applicare una tassa, spetterebbe ai Cantoni di ubicazione delle case da gioco, in particolare di quelle di tipo A, creare una base legale ad hoc nella loro legislazione. Riservando alle case da gioco A e B lo stesso trattamento fiscale, tutti i Cantoni di ubicazione avrebbero la possibilità di applicare una tassa sulle case da gioco presenti sul proprio territorio. I Cantoni che non hanno case da gioco sul proprio territorio non riceverebbero niente. Questa effettiva ineguaglianza tra i Cantoni permane anche con la soluzione proposta dall'avamprogetto (tra i Cantoni di ubicazione delle case da gioco B e gli altri), ma con la variante sarebbe più difficile da motivare poiché verrebbe meno la giustificazione storica del privilegio (compensazione per la perdita del contributo finanziario versato dai kursaal ai Cantoni interessati) accordato ai Cantoni di ubicazione delle case da gioco B. La variante avrebbe il vantaggio di eliminare la disparità di trattamento fiscale tra Cantoni di ubicazione delle case da gioco B e tutti gli altri Cantoni.

Tuttavia, poiché i proventi delle case da gioco sono generati da giocatori provenienti da tutti i Cantoni, questi ultimi avrebbero sempre la possibilità di prevedere, attraverso un concordato, una ripartizione del gettito fiscale tra tutti i Cantoni o solamente tra i Cantoni di ubicazione delle case da gioco A e B (per esempio in proporzione alla popolazione residente).

Il 17 maggio 2013, la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze si è dichiarata all'unanimità per il mantenimento delle case da gioco B e per il prelievo di una tassa cantonale da parte dei rispettivi Cantoni di ubicazione.

Tassa per la prevenzione

Secondo l'articolo 18 della Convenzione intercantonale, le aziende di lotterie e scommesse versano ai Cantoni una tassa pari allo 0,5 per cento del provento lordo dei giochi destinata alla prevenzione e alla lotta alla dipendenza dal gioco, il che corrisponde a un importo di circa 5 milioni di franchi l'anno. Una tassa di questo genere non si applica alle case da gioco. In occasione dei dibattiti parlamentari relativi al nuovo articolo costituzionale sui giochi in denaro, era stata discussa l'introduzione di una tassa, da applicare a tutti i giochi in denaro, destinata a finanziare la prevenzione e la lotta alla dipendenza dal gioco⁸¹. Tuttavia la corrispondente proposta di minoranza era stata respinta, non è chiaro se per motivi materiali (principio stesso della tassa) o formali (rango della norma). In una prima fase dei lavori preparatori della presente legge è stata ripresa l'idea di una tassa per la prevenzione da applicare al prodotto lordo sia dei giochi di grande estensione sia delle case da gioco. L'obiettivo era quello di finanziare le misure cantonali per la prevenzione della ludopatia e la cura dei giocatori patologici. Visti i problemi di costituzionalità (cfr. di seguito) che avrebbe sollevato, si è infine deciso di non introdurla nel presente avamprogetto, anche se gli ambienti impegnati nella prevenzione della dipendenza dal gioco insistono per introdurre una tassa di questo tipo.

⁸¹ Boll. Uff. 2011 N 1746 segg.

La riscossione delle imposte esige una base costituzionale esplicita. Per i tributi causali è sufficiente una base giuridica formale, a condizione che la Costituzione assegni alla Confederazione una competenza in tal senso. Se una legge federale prevedesse l'obbligo per le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione di versare una tassa volta a finanziare misure di prevenzione in senso lato, ciò significherebbe introdurre un nuovo tributo federale. Nonostante la denominazione prevista, la tassa proposta non può essere definita causale poiché le misure per la prevenzione, che i Cantoni finanzierebbero grazie a essa, non andrebbero a beneficio di chi è tenuto a pagarla (organizzatori di giochi di grande estensione e case da gioco), bensì della collettività, segnatamente attraverso campagne di prevenzione. Di conseguenza, la tassa andrebbe considerata piuttosto come un'imposta a destinazione vincolata da applicare alle case da gioco e agli organizzatori di giochi di grande estensione. La riscossione di questa imposta da parte della Confederazione dovrebbe essere esplicitamente prevista nella Costituzione. Poiché il legislatore costituente non l'ha contemplata, non può essere introdotta mediante una legge.

In questo caso la situazione è diversa rispetto a imposte analoghe, per esempio l'imposta sull'alcol. La riscossione di un'imposta sull'alcol è infatti esplicitamente prevista all'articolo 131 capoverso 1 Cost.. Inoltre, il capoverso 3 dello stesso articolo prescrive anche che il 10 per cento del prodotto netto dell'imposizione sia impiegato per combattere, nelle sue cause e nei suoi effetti, l'abuso di sostanze che generano dipendenza. L'articolo 106 Cost. non prevede niente di simile per i giochi in denaro.

Anche se una tassa per la prevenzione non può essere introdotta con la presente legge federale, l'articolo 116 autorizza i Cantoni interessati a decidere se devolvere alla prevenzione, in modo vincolante o meno, una parte del prodotto della tassa cantonale applicata alle case da gioco B. In questo modo, la parte destinata all'AVS e all'AI non sarebbe intaccata. Se i Cantoni dovessero optare per questa soluzione, sarebbero liberi di introdurre, mediante un concordato, un meccanismo di ripartizione tra i Cantoni della parte di gettito fiscale delle case da gioco B destinata alla prevenzione. Se il loro diritto costituzionale lo consente, i Cantoni potrebbero anche applicare alle case da gioco A e B una tassa destinata alla prevenzione. La tassa dovrebbe essere integralmente a carico delle case da gioco che non la potrebbero dedurre dalla tassa federale sulle case da gioco poiché, al di fuori dei casi di cui all'articolo 116 della legge, la parte devoluta all'AVS e all'AI non deve essere intaccata. Occorrerebbe tuttavia assicurarsi che la garanzia di un rendimento minimo delle case da gioco, fissato all'articolo 114, sia rispettata.

Esenzione fiscale per le vincite al gioco

Secondo il diritto attuale, le vincite ai giochi d'azzardo realizzate nelle case da gioco non sono imponibili, il che si giustifica principalmente perché è impossibile calcolare le vincite effettivamente conseguite dai giocatori. Inoltre l'esenzione mira a garantire la competitività delle case da gioco svizzere. Tuttavia la dottrina critica l'esenzione in quanto rappresenterebbe una disparità di trattamento nell'ambito dei giochi in denaro nei confronti delle vincite alle lotterie o ad altre simili forme di gioco. Più in generale si tratta di una violazione dei principi costituzionali in materia fiscale e in particolare del principio dell'uniformità dell'imposizione e del principio dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.).

L'avamprogetto prevede di estendere l'esenzione fiscale a tutte le vincite ristabilendo così la parità di trattamento nel settore dei giochi in denaro. Resta invece ancora aperta la questione della costituzionalità di questa esenzione, in particolare rispetto al principio dell'uniformità di trattamento rispetto agli altri tipi di reddito.

Il principio del reddito netto complessivo, che concretizza il regime fiscale previsto dalla Costituzione, presuppone in linea di massima che la base per calcolare l'imposta sia costituita dalla somma dei proventi. I proventi esenti da imposta sono espressamente indicati nella legge e si rifanno in sostanza a considerazioni di carattere sociale. Il rispetto del principio dell'uniformità dell'imposizione e di quello dell'imposizione secondo la capacità economica non è comunque assoluto. Una situazione o una condizione particolare giustificano un diverso trattamento fiscale come nel caso ad esempio di due contribuenti con proventi differenti. Si può inoltre procedere a un trattamento fiscale diverso se espressamente previsto nella Costituzione (come nel caso dell'art. 111 cpv. 4 Cost. che permette l'esenzione fiscale delle istituzioni di previdenza professionale). Infine, in assenza di una simile disposizione costituzionale, un diverso trattamento fiscale si giustifica se il legislatore, rifacendosi a una competenza materiale attribuitagli dalla Costituzione, persegue un obiettivo di grande interesse pubblico (obiettivo non fiscale) nel rispetto del principio della proporzionalità.

Le vincite realizzate con i giochi in denaro non sono di fatto diverse dagli altri proventi imponibili tranne per il fatto che le poste giocate per ottenere una vincita sono in generale maggiori rispetto all'importo effettivamente vinto e che il prodotto lordo dei giochi è in larga misura devoluto all'AVS e all'AI o a scopi di utilità pubblica. L'articolo 106 Cost., accettato nella votazione popolare dell'11 marzo 2012, non fornisce comunque alcuna indicazione in merito a un'eventuale esenzione fiscale, ma fissa invece disposizioni quadro per l'offerta dei giochi in denaro. L'articolo 106 capoverso 2 Cost., inoltre, subordina la gestione di una casa da gioco alla riscossione di una tassa sul prodotto lordo dei giochi da destinare all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Secondo l'articolo 106 capoverso 6 Cost. i Cantoni assicurano che gli utili netti delle lotterie e delle scommesse siano utilizzati per scopi d'utilità pubblica, segnatamente in ambito culturale, sociale e sportivo.

Come ricordato nelle spiegazioni di voto, l'acquisizione di introiti, da destinare all'utilità pubblica costituisce un obiettivo importante dell'articolo 106 Cost. ed è stato un argomento che ha influenzato molto il voto dei cittadini. Il legislatore deve pertanto prevedere condizioni quadro che permettano alle case da gioco e ai giochi di grande estensione di generare entrate tali da permettere di raggiungere l'obiettivo perseguito con l'articolo 106 Cost., il che presuppone, come già accennato nel presente rapporto, una legislazione che agevoli un'offerta di giochi interessante. Tuttavia, in un contesto vieppiù globalizzato dove i vari tipi di giochi sono commercializzati anche online l'attrattiva dell'offerta non basta più. Come già indicato al numero 4 (Modifica di altri atti normativi), la competitività degli organizzatori svizzeri dipende anche dal regime fiscale applicato alle vincite. Essendo nella maggior parte dei Paesi le vincite alle lotterie e alle scommesse sportive esenti da imposte, mantenere in Svizzera l'imposta sul reddito per questi introiti spingerebbe i giocatori a preferire i giochi, legali o illegali, proposti all'estero, rimettendo inoltre in questione anche l'obiettivo della lotta al gioco eccessivo perseguito dalla legge. Lo stesso ragionamento va applicato anche ai giochi da casinò online. Nel caso delle case da gioco, applicare un'imposta alle vincite spingerebbe i giocatori a frequentare i casinò dei Paesi limitrofi dove le vincite non sono sottoposte all'imposta sul reddito. Del resto, sarebbe comunque impossibile determinare le vincite effettivamente conseguite dai giocatori in assenza di mezzi per conoscere le poste effettuate (contrariamente alle lotterie e alle scommesse sportive, il giocatore non riceve alcuna ricevuta quando gioca a un apparecchio automatico o a giochi da tavolo in una casa da gioco). L'esenzione fiscale delle vincite dei giocatori, insieme alle altre misure per rilanciare l'offerta e contrastare il gioco illegale, potrà garantire la competitività del mercato svizzero dei giochi in denaro e assicurare quindi introiti da destinare all'utilità pubblica.

In occasione della riunione del 17 maggio 2013, la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze si è espressa a favore dell'esenzione delle vincite dei giocatori.