



---

# RAPPORTO D'ESERCIZIO 2024



## PREFAZIONE

---

Nel 2024, il processo di valutazione della legge sui giochi in denaro ha registrato un'accelerazione e proseguirà intensamente anche nel 2025. Anche Gespa è coinvolta in questo processo e si rallegra di poter contribuire con la propria esperienza relativa alla normativa entrata in vigore nel 2019.

La struttura della normativa vigente sui giochi in denaro si è dimostrata, nel complesso, adeguata anche nel contesto delle rapide evoluzioni sociali e tecnologiche degli ultimi anni. È tuttavia emerso con chiarezza anche per quali ambiti tale normativa non è in grado di offrire soluzioni.

Di norma, il tema ampiamente dibattuto del gaming, in quanto parte di un consumo digitale considerato sempre più problematico tra bambini e adolescenti, non rientra nell'ambito di applicazione della legge sui giochi in denaro. Questo vale, in linea generale, anche quando i minorenni vengono incentivati a effettuare acquisti in-app o altre transazioni, ad esempio per raggiungere più rapidamente livelli superiori nei videogiochi o ottenere vantaggi rispetto ad altri giocatori (il cosiddetto modello "pay-to-win"). A tale proposito è più che comprensibile che si identifichi un'esigenza di maggiore protezione della gioventù e dei consumatori. Per ragioni sistematiche, tuttavia, eventuali interventi legislativi dovrebbero avvenire al di fuori della legge sui giochi in denaro.

Negli ultimi anni, la diffusione delle criptovalute e delle app di trading ha notevolmente facilitato e reso più attrattivo l'accesso dei consumatori alle offerte nel campo della speculazione in borsa. Così come nei giochi in denaro tradizionali, anche in queste attività la partecipazione comporta un impiego di denaro – sotto forma di puntata o investimento – con la prospettiva di una vincita o di un profitto. Secondo gli esperti, le persone affette da dipendenza da trading manifestano spesso sintomi simili a quelli dei soggetti che soffrono di dipendenza dal gioco. Analogamente agli operatori dei giochi in denaro, anche i broker hanno un interesse finanziario affinché gli investitori effettuino il maggior numero possibile di operazioni, preferibilmente ad alto rischio. A differenza del settore dei giochi in denaro, tuttavia, dove la normativa prevede vari meccanismi correttivi e gli operatori sono tenuti, ad esempio, a disporre di un concetto sociale, nel settore finanziario non esiste tuttora alcuna forma specifica di tutela per le persone affette da dipendenza. Anche in questo caso vale quanto segue: se si ritenesse necessario introdurre misure di protezione sociale analoghe a quelle previste nel settore dei giochi in denaro, eventuali interventi normativi dovrebbero avvenire al di fuori della legge sui giochi in denaro.

Una dinamica che il legislatore presumibilmente non aveva previsto si sta manifestando in modo sempre più evidente nel mercato delle scommesse sportive. Attualmente, oltre il 70% del fatturato legale generato dalle scommesse sportive – che ormai supera il miliardo di franchi svizzeri – viene ancora realizzato nel mercato terrestre. Mentre nel settore online il legislatore ha introdotto misure concrete ed efficaci per la protezione dei giocatori e la prevenzione del riciclaggio di denaro, nel canale di vendita fisico delle scommesse sportive sono previste soltanto misure piuttosto rudimentali. In linea di principio, presso i punti vendita è possibile giocare in forma anonima, con margini regolatori pressoché inesistenti. Di fatto, oggi la partecipazione tramite i canali terrestri avviene spesso, nella fase iniziale, in modo del tutto analogo alla partecipazione online: mediante app per smartphone o browser, vengono generati codici QR che vengono successivamente scansionati presso i punti vendita, tramite dispositivi self-service o

direttamente dal personale. Spetterà al legislatore valutare se il diverso approccio normativo a modalità di partecipazione ormai molto simili sia ancora giustificabile e auspicabile anche in futuro. Per le autorità è fonte di preoccupazione la crescente diffusione della criminalità organizzata anche nel settore dei giochi in denaro. Nel corso dello scorso anno, i media hanno riportato in più occasioni notizie sull'aumento della criminalità organizzata in Svizzera. Segnalazioni informali, che indicano un preoccupante aumento costante della brutalità nei confronti di giocatori indebitati e di persone informate sui fatti, così come minacce rivolte a pubblici ufficiali.

Gespa rileva inoltre un crescente sfumarsi dei confini tra le offerte legali e illegali di giochi in denaro: si tratta di sviluppi che destano seria preoccupazione. Alla luce di tali evoluzioni, accogliamo con favore la decisione del Consigliere federale Beat Jans, che a fine anno ha incaricato l'Ufficio federale di polizia (fedpol) di elaborare una strategia nazionale per la lotta contro la criminalità organizzata in Svizzera.

In conclusione, segnaliamo la pubblicazione, avvenuta nell'autunno 2024, dello studio condotto dall'Istituto svizzero di ricerca sulla salute pubblica e sulle dipendenze, redatto su incarico di Gespa e della Commissione federale delle case da gioco, sulla base dei dati dell'indagine sulla salute in Svizzera 2022. Lo studio analizza il comportamento della popolazione svizzera in relazione ai giochi in denaro. A causa delle misure contro il Covid-19 ancora parzialmente in vigore nel 2022, e di divergenze sistematiche nella formulazione delle domande, non è stato possibile effettuare un confronto diretto con i dati dell'ultima rilevazione del 2017. Lo studio mette tuttavia in evidenza in modo chiaro che, dal punto di vista della protezione dei giocatori, i casinò online e i giochi agli apparecchi automatici nei casinò terrestri risultano particolarmente problematici. Nel settore dei giochi di grande estensione, sono soprattutto le scommesse sportive a presentare rischi significativi. Per questo motivo Gespa, nel suo ruolo di autorità di vigilanza, continuerà a monitorare in via prioritaria le scommesse sportive. Nel 2025, ad esempio, sono previsti test d'acquisto da parte di minorenni, al fine di verificare se la protezione della gioventù in questo ambito sia effettivamente conforme ai requisiti previsti.

Berna, maggio 2025



Jean-Michel Cina  
Presidente



Manuel Richard  
Direttore

### Compiti

#### Vigilanza sulle lotterie e sulle scommesse sportive

Nel corso dell'anno oggetto del rapporto, Gespa ha approvato complessivamente 55 giochi proposti dalle Società di lotteria svizzere: 22 da parte di Swisslos e 33 da parte della Loterie Romande (LoRo). Si è trattato prevalentemente di autorizzazioni per biglietti fisici a estrazione istantanea e per biglietti virtuali. Gespa ha inoltre rilasciato alle Società di lotteria, nel complesso, 76 autorizzazioni per modifiche apportate in un secondo tempo all'offerta di giochi di lotteria e di scommesse sportive, nonché 45 approvazioni per l'organizzazione di giochi gratuiti o per la concessione di crediti di gioco gratuiti. Sono state esaminate tredici segnalazioni relative a eventi che potevano compromettere la sicurezza e la trasparenza dell'attività di gioco (art. 43 LGD); cinque delle quali pertinenti alle scommesse sportive.

In generale, nel 2024 si è osservato un aumento delle segnalazioni e degli indizi relativi a irregolarità nella distribuzione terrestre delle scommesse sportive effettuata da Swisslos. Al momento resta incerto se le misure attualmente implementate dalle Società di lotteria nel mercato terrestre delle scommesse sportive siano sufficienti a garantire un'attività di scommessa sicura e socialmente sostenibile anche in tale ambito. I numerosi episodi verificatisi nel periodo di riferimento hanno inoltre riportato in primo piano la questione se la normativa vigente sia effettivamente adeguata a prevenire in modo efficace il riciclaggio di denaro nel settore terrestre delle scommesse sportive. Su questo tema è tuttora in corso uno scambio di vedute con l'Ufficio federale di giustizia.

Con decisioni adottate il 21 marzo 2024, Gespa ha stabilito che i giochi offerti attraverso la Loterie électronique della LoRo, noti per presentare un elevato potenziale di rischio, potranno essere proposti nella loro forma attuale fino al 31 dicembre 2027, e non oltre. Per la futura generazione della Loterie électronique dovrà essere implementata una soluzione tecnica in grado di impedire in modo efficace l'accesso a questi giochi da parte delle persone escluse dal gioco.

Le ispezioni effettuate nell'anno di riferimento presso i punti vendita terrestri, relative a prodotti di lotteria e di scommesse sportive, evidenziano un quadro complessivamente positivo.

#### Monitoraggio dei giochi di destrezza

Alla fine dell'anno oggetto del rapporto, 16 operatori di apparecchi automatici erano titolari di un'autorizzazione d'organizzatore. Nel corso dell'anno, Gespa ha rilasciato autorizzazioni di esercizio a cinque organizzatori e, in 21 casi, ha approvato modifiche minori ai giochi di destrezza. Alla fine dell'anno di riferimento, nell'ambito dei giochi di destrezza erano pendenti sette domande di autorizzazione per la qualificazione del gioco o il suo esercizio.

Nell'anno preso in esame, tutti gli organizzatori sono stati sottoposti a controlli e ad almeno un'analisi approfondita dell'hardware e del software utilizzati. Nel corso di queste ispezioni vengono regolarmente rilevate anche irregolarità di rilievo, che danno luogo all'apertura di procedimenti di vigilanza. Alla fine dell'anno erano ancora pendenti sei procedimenti di vigilanza, i quali potrebbero, a determinate condizioni, sfociare in misure amministrative.

## **Lotta alle attività illegali**

A Gespa sono state notificate 67 decisioni di natura penale. In cinque casi ha presentato opposizione. Gespa ha inoltre sporto dodici denunce penali per violazioni della legge sui giochi in denaro. Gespa ha inoltre fornito supporto alle autorità cantonali di perseguimento penale in numerose indagini, collaborando all'esecuzione di perquisizioni domiciliari e all'analisi di supporti di dati.

Nel corso dell'anno oggetto del rapporto sono state pubblicate quattro liste di blocco contenenti domini da oscurare, riferiti a operatori esteri illegali di giochi in denaro. Contro tali liste non sono stati presentati ricorsi. Alla fine del 2024, 490 domini figuravano sulla lista di blocco di Gespa. La conformità giuridica dell'attuazione del blocco dell'accesso era già stata confermata in via definitiva nel 2022. Nonostante ciò, alcuni operatori continuano a giocare al gatto e al topo con le autorità, attivando costantemente nuovi domini. Proprio in questi casi, lo strumento giuridico del blocco dell'accesso esplica solo un'efficacia limitata. Dal punto di vista della protezione dei giocatori, ciò è motivo di grande rammarico.

Gespa continua a impegnarsi anche nella lotta contro la manipolazione delle competizioni sportive. Assume il mandato di Piattaforma nazionale ai sensi della Convenzione di Macolin del Consiglio d'Europa ed è rappresentata sia nella delegazione svizzera del Comitato di follow-up, sia nel relativo gruppo di esperti, il Gruppo di Copenhagen, partecipando così allo scambio internazionale di informazioni.

## **Il ruolo di Gespa come centro di competenza per i giochi in denaro**

In concomitanza con la pubblicazione del presente rapporto d'esercizio, Gespa ha pubblicato le statistiche relative ai giochi di grande e di piccola estensione del 2024. Le statistiche possono essere scaricate dal sito [www.gespa.ch](http://www.gespa.ch).

Inoltre, nel mese di ottobre dell'anno in esame Gespa ha pubblicato sul proprio sito web il rapporto annuale sulla trasparenza relativo all'utilizzo degli utili netti da parte delle due Società di lotteria, riferito all'anno 2023.

Gespa esercita una funzione di alta vigilanza nel settore dei giochi di piccola estensione, verificando la conformità alla legge federale delle autorizzazioni che le vengono sottoposte. Nel 2024, il numero di autorizzazioni trasmesse e le richieste da parte dei cantoni si sono stabilizzati su un livello elevato. Lo scambio di informazioni tra i cantoni e Gespa continua a funzionare in modo efficace e costruttivo.

Anche nell'anno preso in esame, le procedure di consultazione tra la CFCG e Gespa, previste dal legislatore federale (cfr. artt. 20 e 27 LGD), si sono svolte regolarmente, senza alcun problema. Entrambe le autorità si scambiano informazioni in modo trasparente ed efficace. Nel 2024, in occasione di 59 consultazioni reciproche riguardanti oltre duemila giochi, non si è verificata alcuna divergenza tra le due autorità.

Infine, Gespa è responsabile anche del calcolo e della riscossione annuale di tutti i contributi previsti dal Concordato sui giochi in denaro. Non sono stati presentati reclami contro le decisioni di pagamento emesse nell'estate dell'anno di riferimento; pertanto, alla fine dell'anno tutte le decisioni erano passate in giudicato.

## **Governance e finanze**

### **Governance**

Gespa è un istituto di diritto pubblico autonomo e indipendente, con personalità giuridica propria. I suoi organi istituzionali, stabiliti per legge, sono: il Consiglio di vigilanza, il Segretariato e la società di revisione.

Il Consiglio di vigilanza è composto da cinque persone: Jean-Michel Cina, ex Consigliere di Stato del Canton Vallese, ricopre il ruolo di Presidente.

Alla fine dell'anno, il Segretariato impiegava 20 collaboratori (equivalenti a 16,3 posti a tempo pieno).

La società di revisione designata per il periodo 2022–2026 è la Eigertreuhand AG, con sede in Weltpoststrasse 5, a Berna.

Dal 1° gennaio 2021, l'autorità di controllo indipendente per la protezione dei dati è l'Autorità di controllo della protezione dei dati del Canton Berna (DSA).

### **Finanze**

La chiusura del conto annuale 2024 è avvenuta nel rispetto del bilancio e con un risultato finale equilibrato. Le spese d'esercizio di Gespa ammontavano a 3'514'166 franchi, mentre i ricavi operativi sono stati pari a 2'514'166 franchi. È stato inoltre registrato un ricavo estraneo all'anno contabile di 1'000'000 di franchi, derivante dallo scioglimento di riserve.