

15.069

## **Messaggio concernente la legge federale sui giochi in denaro**

del 21 ottobre 2015

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno relativo alla nuova legge federale sui giochi in denaro (LGD).

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- |      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 2012 | M | 12.3001 | Autorizzare i tornei di poker a chiare condizioni<br>(N 28.2.12, Commissione degli affari giuridici CN;<br>S 12.6.12, N 26.9.12)        |
| 2013 | P | 13.4004 | Protezione sociale in Svizzera e nei Paesi limitrofi.<br>Riflessioni sulla legge svizzera sui giochi in denaro<br>(N 13.12.13; Lehmann) |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

21 ottobre 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

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

### ***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 disegno di legge attua il nuovo articolo 106 della Costituzione federale (Cost.). Attualmente i giochi in denaro sono retti da due leggi federali: la legge del 18 dicembre 1998 sulle case da gioco (LCG) e la legge dell'8 giugno 1923 concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate (LLS). Il disegno di legge riunisce i due atti in un'unica legge federale e istituisce una normativa coerente, efficace e moderna sui giochi 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. I proventi dei giochi in denaro vanno devoluti all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, come pure a scopi d'utilità pubblica.*

### ***Contenuto del disegno***

*Il disegno di legge riprende ampiamente la normativa e la prassi in materia di esecuzione vigenti che si sono dimostrate valide. Le case da gioco continueranno pertanto a essere soggette all'obbligo di concessione e alla vigilanza della Confederazione. Sul prodotto lordo dei giochi sarà riscossa una tassa (la cosiddetta tassa sulle case da gioco) destinata all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Le lotterie, le scommesse sportive e i giochi di destrezza saranno anche in futuro soggetti all'autorizzazione e alla vigilanza dei Cantoni. Come ora, gli utili netti delle lotterie e delle scommesse sportive dovranno essere devoluti integralmente a 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 le lotterie e i giochi di destrezza destinati a promuovere le vendite continueranno a essere autorizzati, a condizione che vi si possa partecipare anche gratuitamente.*

*Le novità del disegno si limitano essenzialmente ai punti seguenti: è abolito il divieto di proporre giochi da casinò in linea, il che significa che le case da gioco potranno chiedere un'estensione della loro concessione all'offerta di giochi in linea. Il disegno permetterà anche in futuro l'offerta di scommesse sportive interessanti e concorrenziali. Inoltre, i tornei di poker saranno ammessi, a condizioni severe, anche al di fuori delle case da gioco. Le 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. L'istituzione di un organo di coordinamento, composto in modo paritetico da rappresentanti delle autorità d'esecuzione federali e cantonali, è un elemento importante per evitare infruttuosi conflitti di competenza tra la Confederazione e i Cantoni. Tale organo contribuirà a istituzionalizzare lo scambio di opinioni e la cooperazione tra le autorità d'esecuzione federali e cantonali.*

*L'estensione dell'offerta lecita di giochi, soprattutto nel settore in linea, comporta nuove sfide per la protezione dei giocatori dal gioco eccessivo. Il disegno prevede pertanto una serie di misure di protezione coordinate tra di loro che, rispetto alla situazione giuridica attuale, migliorano complessivamente la tutela dei giocatori. Un primo pacchetto di misure deve essere attuato dagli organizzatori dei giochi in denaro, i quali, a seconda del rischio potenziale e del canale di distribuzione dei giochi, devono adottare misure appropriate. La misura più severa è l'esclusione dal gioco dei giocatori a rischio, che pertanto possono essere allontanati dai giochi più pericolosi. Il rispetto di questi obblighi è controllato dalle autorità di vigilanza, che devono tenere debitamente conto della protezione dalla dipendenza dal gioco. Le regole sulla composizione garantiscono che almeno un membro di ciascuna di queste autorità disponga di conoscenze specifiche nel campo della prevenzione della dipendenza. 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. Il disegno tiene conto anche degli altri rischi derivanti dai giochi in denaro. Contiene infatti numerose disposizioni tese a garantire una gestione dei giochi corretta e trasparente e prevede segnatamente misure contro le manipolazioni delle competizioni sportive. Infine, sottopone le case da gioco e gli organizzatori delle lotterie, delle scommesse sportive e dei giochi di destrezza potenzialmente più pericolosi alla legge sul riciclaggio di denaro.*

*Per arginare efficacemente l'offerta di giochi non autorizzati in Svizzera, il disegno aggiorna le disposizioni penali e consente di bloccare l'accesso alle offerte straniere di giochi in linea.*

*Mentre le vigenti disposizioni in merito alla tassa sulle case da gioco restano invariate, il disegno di legge introduce determinate prescrizioni sulla destinazione a scopi d'utilità pubblica dei proventi delle lotterie e delle scommesse sportive.*

*Infine, secondo il diritto vigente le vincite realizzate nelle lotterie e scommesse sono imponibili, mentre quelle realizzate nelle case da gioco non lo sono. Per eliminare questa disparità di trattamento, anche rispetto ai giochi in denaro all'estero, il disegno di legge prevede l'esenzione fiscale di tutte le vincite realizzate nei giochi in denaro.*

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

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>6850</b>
<b>1 Punti essenziali del progetto</b>	<b>6854</b>
1.1 Situazione iniziale	6854
1.1.1 Quadro costituzionale e normativo	6854
1.1.2 Mandati del Consiglio federale e organizzazione di progetto	6859
1.1.3 Il mercato svizzero dei giochi in denaro	6861
1.1.4 Gioco in denaro eccessivo	6863
1.1.5 Misure contro la manipolazione di competizioni sportive	6865
1.2 La normativa proposta	6867
1.2.1 Obiettivi della nuova legge	6867
1.2.2 Categorie e obbligo di autorizzazione dei giochi in denaro	6868
1.2.3 Giochi in linea	6869
1.2.4 Protezione dal gioco eccessivo e da altri rischi	6870
1.2.5 Tassazione e utilizzazione del prodotto dei giochi	6872
1.2.6 Autorità	6874
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	6875
1.3.1 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	6875
1.3.2 Modifiche rispetto all'avamprogetto	6876
1.3.3 Valutazione del disegno	6877
1.4 Diritto comparato	6878
1.5 Attuazione	6892
1.6 Interventi parlamentari	6892
<b>2 Commento ai singoli articoli</b>	<b>6893</b>
2.1 Capitolo 1: Disposizioni generali	6893
2.2 Capitolo 2: Case da gioco	6898
2.3 Capitolo 3: Giochi di grande estensione	6905
2.4 Capitolo 4: Giochi di piccola estensione	6909
2.5 Capitolo 5: Gestione dei giochi da casinò e dei giochi di grande estensione	6913
2.6 Capitolo 6: Protezione dal gioco eccessivo	6923
2.7 Capitolo 7: Limitazione dell'accesso alle offerte di gioco in linea non autorizzate in Svizzera	6930
2.8 Capitolo 8: Autorità	6937
2.9 Capitolo 9: Tassazione e utilizzazione del prodotto dei giochi	6945
2.10 Capitolo 10: Disposizioni penali	6952
2.11 Capitolo 11: Disposizioni finali	6960

<b>3</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>6973</b>
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	6973
3.1.1	Ripercussioni finanziarie	6973
3.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	6974
3.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	6975
3.2.1	Modifiche legislative	6975
3.2.2	Misure di prevenzione	6975
3.2.3	Ripartizione dei fondi per scopi d'utilità pubblica	6975
3.2.4	Autorizzazioni e vigilanza a livello cantonale	6976
3.2.5	Autorizzazioni e vigilanza intercantionali	6977
3.3	Ripercussioni per gli introiti della Confederazione e dei Cantoni	6978
3.3.1	Aumento del gettito della tassa sulle case da gioco	6978
3.3.2	Perdite fiscali in seguito all'esenzione dall'imposta delle vincite ai giochi	6979
3.3.3	Maggiori introiti destinati a scopi d'utilità pubblica	6979
3.3.4	Valutazione generale	6980
3.4	Ripercussioni per l'economia	6980
3.4.1	Case da gioco	6980
3.4.2	Società di lotterie	6981
3.4.3	Giochi di piccola estensione	6982
3.4.4	Organizzatori di giochi in denaro non ammessi e regioni estere limitrofe	6982
<b>4</b>	<b>Programma di legislatura</b>	<b>6982</b>
<b>5</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>6983</b>
5.1	Costituzionalità	6983
5.2	Subordinazione al freno delle spese	6987
5.3	Deleghe di competenze legislative	6987
	<b>Legge federale sui giochi in denaro (LGD) (Disegno)</b>	<b>6989</b>

# Messaggio

## **1 Puntii essenziali del progetto**

### **1.1 Situazione iniziale**

#### **1.1.1 Quadro costituzionale e normativo**

##### *Evoluzioni 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 per il settore delle case da gioco è stato oggetto di revisioni. Sono stati ad esempio ammessi 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 1992 concernente i provvedimenti di risanamento 1992 delle finanze federali<sup>1</sup>, l'Esecutivo ha sottoposto al Parlamento un decreto federale che abrogava il divieto delle case di giuoco, sostituendo tale divieto con l'istituzione di un regime di concessioni<sup>2</sup>. Il 7 marzo 1993 il Popolo ha approvato in votazione popolare un nuovo articolo 35 Cost. che sopprimeva il divieto delle case da gioco, che tuttavia non è mai entrato in vigore. A seguito del ritardo nell'elaborazione della normativa d'applicazione, il nuovo articolo 35 Cost. 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 2000<sup>3</sup>, contemporaneamente alla legge del 18 dicembre 1998<sup>4</sup> 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, che è poi stata ritirata dal comitato promotore. In votazione è stato quindi posto unicamente 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 delle lotterie e scommesse sportive a scopi d'utilità pubblica (cpv. 6). Inoltre, riprende le disposizioni del vecchio articolo 106 Cost. in merito alle case da gioco (cpv. 2) e ribadisce l'ampia competenza legislativa concorrente della Confederazione per l'intero settore dei giochi in denaro (cpv. 1). Prevede anche l'istituzione di un organo di coordinamento

<sup>1</sup> FF 1992 III 294

<sup>2</sup> FF 1992 VI 56

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

<sup>4</sup> RS 935.52

per evitare conflitti di competenza tra Confederazione e Cantoni (cpv. 7) e 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 (il piano stabilisce in anticipo l'importo delle vincite attribuite dall'organizzatore del gioco) (cpv. 3). Tale criterio, che caratterizza le lotterie, nella prassi ha causato una serie di problemi ricorrenti. Gli stessi criteri di delimitazione saranno 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 in linea (contrariamente a quanto stabilito dall'attuale art. 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)<sup>5</sup>.

### *Legge sulle case da gioco*

Adottata il 18 dicembre 1998 ed entrata in vigore il 1° aprile 2000, la LCG persegue 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 per il loro tramite;
- c. prevenire le conseguenze socialmente nocive del gioco.

Nel rispetto di questi tre obiettivi prioritari, la LCG mira anche a promuovere il turismo e a procurare introiti alla Confederazione e ai Cantoni.

Nell'ottica del legislatore federale, la LCG «disciplina completamente il gioco d'azzardo con la possibilità di vincita in denaro o in vantaggi materiali»<sup>6</sup>. La legge federale dell'8 giugno 1923<sup>7</sup> concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate (LLS) costituisce invece una legge speciale 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 nell'articolo 1 capoverso 2 LLS manca il criterio del piano prestabilito. In base alla giurisprudenza è proprio l'assenza del piano prestabilito che distingue i giochi d'azzardo delle case da gioco dalle lotterie<sup>8</sup>.

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 LCG, ad esempio l'allestimento di un piano di misure sociali (cosiddetta concezione sociale) per la concessione di gestione nel quale la casa da gioco definisce le misure che intende adottare per prevenire o eliminare le conseguenze socialmente nocive del gioco. Il nostro Consiglio decide in via definitiva (art. 16 LCG) sul rilascio di una concessione di tipo A (gran casinò) o B (art. 8 LCG) alle

<sup>5</sup> FF **2010** 7023, in particolare pag. 7058

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> RS **935.51**

<sup>8</sup> Per quanto riguarda l'interpretazione del criterio del piano prestabilito, cfr. DTF **137** II 164 e DTF **123** IV 175 consid. 2c.

case da gioco. Tali concessioni 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. L'aliquota della tassa è fissata in modo tale 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 LCG). L'ordinanza del 24 settembre 2004<sup>9</sup> sul gioco d'azzardo e le case da gioco concretizza l'aliquota: l'aliquota di base della tassa, pari al 40 per cento, 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 per cento fino a raggiungere l'aliquota massima dell'80 per cento. Sono possibili agevolazioni fiscali per le case da gioco della categoria B (art. 42 LCG) e la tassa può essere ridotta se il Cantone d'ubicazione preleva una tassa di tipo analogo (art. 43 LCG).

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

#### *Legge federale concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate*

La LLS è stata approvata 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 minore. La LLS non contiene alcuna disposizione sugli scopi. Secondo il relativo messaggio, la legislazione federale si prefiggeva di migliorare la lotta alle vere e proprie lotterie professionalmente organizzate, in modo da scongiurare i mali d'ordine economico e morale dei quali tali lotterie erano la causa<sup>10</sup>.

La LLS definisce la lotteria in base a quattro criteri (posta, probabilità di conseguire un lucro, sorte e piano)<sup>11</sup> e ne sancisce un divieto di massima (art. 1 LLS). Tale divieto non contempla le tombole, che sono rette esclusivamente dalla legislazione cantonale (art. 2 LLS). Non sono vietate neppure le lotterie a scopo d'utilità pubblica o di beneficenza (art. 5 LLS); 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 del tutto (art. 16 LLS). Per estendere la lotteria a un Cantone diverso da quello nel quale è stata emessa, occorre l'autorizzazione dell'autorità competente di tale Cantone (art. 14 LLS). Sono proibite le scommesse professionalmente organizzate (art. 33 LLS), fatte salve le eccezioni dell'articolo 34 LLS. La LLS contiene anche disposizioni penali (art. 38 segg.); spetta ai Cantoni perseguire e giudicare le trasgressioni (art. 47 LLS).

<sup>9</sup> RS 935.521

<sup>10</sup> Messaggio del 13 ago. 1918 accompagnante il disegno di legge federale sulle lotterie ed imprese analoghe: FF 1918 I 991, in particolare pagg. 992 e 997.

<sup>11</sup> Cfr. anche i precedenti commenti sull'art. 3 LCG.

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'azzardo<sup>12</sup>. La nuova normativa intendeva 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 l'avamprogetto di revisione<sup>13</sup>.

Il 18 maggio 2004, dopo che i Cantoni avevano proposto di colmare le lacune constatate in materia di lotterie stipulando una convenzione intercantonale, il Consiglio federale ha accettato di sospendere provvisoriamente i lavori di revisione. La Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie si è impegnata nei confronti della Confederazione ad adottare un progetto di convenzione in occasione della conferenza del gennaio 2005 e a metterla in vigore 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 adottate 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)<sup>14</sup> è entrata in vigore il 1° luglio 2006. Essa si applica alle cosiddette «grandi lotterie», ossia alle lotterie e scommesse organizzate a livello intercantonale o nazionale e disciplinate dall'Accordo intercantonale del 26 maggio 1937<sup>15</sup> concernente l'organizzazione in comune di lotterie o dalla Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande del 6 febbraio 1985<sup>16</sup> (art. 1 Convenzione intercantonale).

La Convenzione intercantonale persegue tre obiettivi:

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

<sup>12</sup> Cfr. il rapporto esplicativo del 25 ott. 2002 relativo all'avamprogetto di legge federale sulle lotterie e le scommesse, pag. 4, disponibile sul sito [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Economia > Progetti di legislazione conclusi > Revisione della legge sulle lotterie.

<sup>13</sup> Sintesi dei risultati della procedura di consultazione relativa all'avamprogetto di legge federale sulle lotterie e le scommesse, disponibile sul sito [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Economia > Progetti di legislazione conclusi > Revisione della legge sulle lotterie.

<sup>14</sup> Consultabile sul sito [www.comlot.ch](http://www.comlot.ch) > Documentazione > Basi legali.

<sup>15</sup> Consultabile sul sito [www.comlot.ch](http://www.comlot.ch) > Documentazione > Basi legali.

<sup>16</sup> Consultabile sul sito [www.comlot.ch](http://www.comlot.ch) > Documentazione > Basi legali.

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 istituito anche 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 dei proventi lordi conseguiti con i giochi è versato dagli organizzatori di lotterie e scommesse ai Cantoni. Questi si impegnano a utilizzarlo per la prevenzione e la lotta alla dipendenza dal gioco (art. 18). Nel 2013 e 2014 la Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie ha pubblicato i rapporti, commissionati all'agenzia di valutazione Infrac, sull'impiego dei proventi di questa cosiddetta tassa sulla dipendenza dal gioco<sup>17</sup>. Dai rapporti emerge che in tutti i Cantoni la tassa è impiegata in modo ampiamente 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 volontariamente in tre associazioni su base regionale: il «Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu (PILDJ)» nella Svizzera romanda, il «Kooperationsmodell Spielsuchtprävention» nella Svizzera nordoccidentale e centrale e l'«Ostschweizerverbund» nella 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, e che quindi sono da annoverare tra gli attori più importanti nella prevenzione dalla dipendenza dal gioco:

- GREA (Groupement romand d'études des addictions), incaricato dai 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 fornitori di prestazioni privati, il più importante dei quali è l'organizzazione Gruppo Azzardo Ticino (GAT), che si occupa di prevenzione, formazione e prima consulenza.

<sup>17</sup> Evaluation der Spielsuchtabgabe. Zusammenfassung, Zurigo 8 mag. 2013 e Zwischen-evaluation der Spielsuchtabgabe, Ausgewählte Massnahmen, Schlussbericht, Zurigo 3 dicembre 2014, reperibili in tedesco e in francese sul sito [www.comlot.ch](http://www.comlot.ch) > Documentazione > Rapporti/comunicati stampa.

Gli articoli 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 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 obiettivo<sup>18</sup>. Il 30 maggio 2008 il Consiglio federale ha quindi incaricato il DFGP di procedere a una valutazione per 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 valutazione<sup>19</sup> 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 si sono in linea di massima rivelate opportune. 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 era un margine di miglioramento soprattutto a livello di vigilanza, che la Comlot aveva comunque intenzione di potenziare. Sia la Convenzione intercantonale sia le attività della Comlot hanno contribuito a sensibilizzare i Cantoni a un impiego trasparente degli utili netti delle lotterie e delle scommesse, senza che ciò tuttavia si concretasse sempre in cambiamenti reali. Secondo la valutazione la Convenzione ha complessivamente 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 la LLS doveva comunque essere rivista, poiché superata e con varie lacune.

## **1.1.2 Mandati del Consiglio federale e organizzazione di 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. 1.1.1), i Cantoni si erano impegnati a colmare le lacune constatate dalla commissione peritale nel settore delle lotterie e delle scommesse. Parallelamente, il Consiglio federale aveva incaricato il DFGP di presentargli un rapporto all'inizio del 2007 per stabilire se e in che misura i provvedimenti presi dai Cantoni avessero centrato l'obiettivo o se era necessario portare avanti la revisione della legge sulle lotterie.

<sup>18</sup> Rapporto del DFGP del 15 mag. 2008 sulla situazione in materia di lotterie e scommesse (di seguito: rapporto del DFGP), disponibile sul sito [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Economia > Progetti di legislazione conclusi > Revisione della legge sulle lotterie.

<sup>19</sup> Il rapporto di valutazione è reperibile all'indirizzo [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Economia > Progetti di legislazione conclusi > 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 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 garantire che le autorità dispongano di strumenti appropriati per la lotta alle lotterie e scommesse illegali offerte su reti di telecomunicazione. Questo mandato è stato affidato al gruppo di lavoro per i giochi in linea, sotto la direzione della Commissione federale delle case da gioco (CFCG).

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

Per svolgere questi diversi incarichi assicurandone la coerenza interna, l'allora capo del DFGP ha istituito un'organizzazione di progetto in collaborazione con la Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie. Tale organizzazione è suddivisa in due livelli: uno politico, sotto la direzione del capo del DFGP («POL»), e uno tecnico (commissione di studio) posto sotto la presidenza di un rappresentante della Confederazione e di un rappresentante dei Cantoni. Nella commissione siedono rappresentanti della Confederazione, delle case da gioco, 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 popolare. 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 disegno di legge è stato elaborato in seno all'organizzazione di progetto. Nella fattispecie si tratta di un compromesso accuratamente ponderato elaborato in collaborazione con gli attori maggiormente interessati e che gode di un ampio consenso. Il disegno si basa sui principi stabiliti dal nostro Consiglio con decisione del 13 febbraio 2013 quando 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 nostro Consiglio ha inoltre 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 misure sono state integrate nel presente disegno.

### 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 consiste nell'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 può superare i 250. Inoltre queste strutture possono offrire solamente tre giochi da tavolo. Infine, unicamente le case da gioco del tipo A possono collegare tra loro diversi sistemi di jackpot.

Nel 2013 il prodotto lordo complessivo delle case da gioco ha superato i 746 milioni di franchi, mentre nel 2014 ha raggiunto oltre 709 milioni di franchi. Nel 2013 le case da gioco hanno versato complessivamente tasse per 356,5 milioni di franchi (2014: 336 milioni); di questi, oltre 305 milioni sono stati versati all'AVS (2014: 286 milioni), mentre 51 milioni sono andati ai Cantoni che ospitano le case da gioco B (2014: 49 milioni)<sup>20</sup>.

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 gioco<sup>21</sup>.

### *Lotterie e scommesse*

Il mercato svizzero delle lotterie e delle scommesse è attualmente dominato da due società: la Loterie Romande (per i 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»). Esistono tuttavia anche numerose piccole lotterie a scopo d'utilità pubblica o di beneficenza.

Nel 2013 il prodotto lordo dei giochi delle due società di lotterie si attestava a oltre 912 milioni di franchi (registrando un leggero aumento rispetto all'anno precedente); nel 2014 il prodotto lordo dei giochi è ammontato a 956 milioni di franchi. Questa cifra non comprende le piccole lotterie, che del resto rappresentano una parte insignificante del mercato. Nel 2014 il prodotto lordo dei giochi delle piccole lotterie raggiungeva 2,7 milioni di franchi.

Nel 2013, Swisslos e la Loterie Romande hanno complessivamente versato 571 milioni di franchi nei fondi cantonali e, attraverso la società Sport-toto, ad associazioni sportive nazionali. Nel 2014 tale importo è ammontato a 599 milioni di franchi. 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<sup>22</sup>. Le due società collaborano attivamente a livello europeo, soddisfano gli standard internazionali del

<sup>20</sup> Commissione federale delle case da gioco, rapporti annuali 2013 e 2014.

<sup>21</sup> DTF 136 II 291

<sup>22</sup> Cfr. [www.european-lotteries.org](http://www.european-lotteries.org) e [www.world-lotteries.org](http://www.world-lotteries.org).

settore e dispongono di certificazioni nei settori «Gioco Responsabile» e «Controlli di sicurezza».

### *Giochi di destrezza*

La LCG ha cambiato le condizioni generali per gli apparecchi automatici da gioco 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. Inoltre, 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 gruppi di offerenti ammonta annualmente a circa 30 milioni di franchi circa.

### *Organizzatori non autorizzati di giochi in denaro*

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

Per ovvi motivi le informazioni sui giochi in denaro non autorizzati in Svizzera sono poche e i dati ufficiali inesistenti. Secondo le stime, il prodotto lordo realizzato con giochi illegali nel 2013 ammontava a circa 300 milioni di franchi. Un po' più della metà è realizzato con giochi in linea, il resto con giochi in denaro illegali in bar, club e ristoranti<sup>23</sup>.

### *Domanda*

Dall'indagine sulla salute in Svizzera 2012 risulta che il 71 per cento della popolazione residente in Svizzera di età superiore ai 15 anni ha giocato per denaro almeno una volta nella vita; negli ultimi 12 mesi il 46 per cento ha tentato la fortuna<sup>24</sup>. Le lotterie restano il gioco più diffuso. È presumibile che circa il 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 ramo, la percentuale della popolazione adulta residente in Svizzera che gioca per denaro su Internet si avvicina al 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, nel 2013 ne risulta un importo giocato pro capite pari a 249 franchi.

### *Principali fattori di condizionamento*

La rapida evoluzione dei progressi tecnologici, in particolare nell'ambito della telecomunicazione, si ripercuote anche sui giochi in denaro. Oggi, tramite Internet, è possibile giocare 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 vieppiù 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

<sup>23</sup> Artur Baldauf / Thomas Brüsehaber, *Abschätzung der finanziellen Auswirkungen des neuen Geldspielgesetzes*, Berna, aprile 2015, pag. 76 (Baldauf/Brüsehaber); cfr. [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Economia > Progetti di legislazione in corso > Giochi in denaro

<sup>24</sup> Yvonne Eichenberger/Margret Rihs-Middel, *Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz*, Ausführliche Zusammenfassung, Villars-sur-Glâne 2014, pag. 5.

l'offerta illegale di giochi in denaro in linea 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 della società procede di pari passo con il progresso tecnologico. L'impiego del tempo libero, il consumo e l'utilizzo dei mass media cambiano. Ciò si ripercuote anche sulla domanda di giochi in denaro. Compilare una schedina del lotto da consegnare all'edicola 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 inoltre di fondamentale importanza gli sviluppi della congiuntura mondiale 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 nella 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 Gioco in denaro eccessivo**

##### *Dipendenza dal gioco in denaro*

I giochi in denaro comportano vari rischi. Il più importante è il rischio della dipendenza dal gioco, un disturbo psichico riconosciuto dall'Organizzazione mondiale della sanità dagli anni Novanta e su cui concordano gli ambienti medico-sociali. Il DSM 5<sup>25</sup> (manuale di riferimento della psichiatria per i disturbi psichici) lo classifica nella sezione dei disturbi da dipendenza alla stregua della dipendenza da alcol o da stupefacenti, definendolo come comportamento problematico persistente legato ai giochi in denaro nonostante le conseguenze negative manifeste. In presenza di quattro criteri diagnostici su nove si parla di dipendenza dal gioco in denaro (gambling disorder). Le persone che non raggiungono questa soglia poiché soddisfano soltanto due o tre criteri sono considerate giocatori problematici. Il gioco eccessivo comprende sia il gioco patologico che il gioco problematico.

##### *Prevalenza in Svizzera*

Secondo l'Indagine sulla salute in Svizzera 2012, oltre il 70 per cento della popolazione residente in Svizzera di età superiore ai 15 anni ha giocato per denaro almeno una volta nella vita. Nei 12 mesi precedenti l'indagine quasi la metà delle persone di età superiore ai 15 anni ha giocato per denaro; gli uomini più spesso delle donne. Si è giocato più spesso nella Svizzera romanda, mentre in Svizzera tedesca e in Ticino la quota dei giocatori è più o meno uguale. Infine i dati raccolti mostrano che il comportamento di gioco è più o meno lo stesso per tutti i livelli d'istruzione (scuola dell'obbligo 49 %, livello secondario II 54 %, livello terziario 48 %) <sup>26</sup>. Le lotterie e

<sup>25</sup> Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 5a ed.

<sup>26</sup> Ufficio federale di statistica, Indagine sulla salute in Svizzera 2012.

le scommesse sportive sono i giochi in denaro più diffusi (42 %). Nei 12 mesi precedenti l'indagine il 7 per cento degli interpellati ha praticato giochi da casinò. Si stima che lo 0,7 per cento della popolazione svizzera presenti un comportamento di gioco problematico e lo 0,4 per cento abbia un comportamento patologico. Calcolato sul totale della popolazione ciò significa che circa 76 000 persone mostrano un comportamento di gioco problematico o patologico<sup>27</sup>.

Il comportamento nei giochi in linea è stato finora poco analizzato. Le prime ricerche lasciano supporre che le persone che giocano in linea mostrino tendenzialmente un comportamento di gioco più problematico rispetto alle persone che utilizzano i canali tradizionali<sup>28</sup>.

### *Giovani*

Una ricerca basata sull'Indagine della salute in Svizzera 2007<sup>29</sup> mostra che nei 12 mesi precedenti il sondaggio il 48,3 per cento dei giovani tra i 15 e i 24 anni ha praticato un gioco in denaro. Visto l'uso più frequente dei nuovi mezzi di comunicazione (Internet, cellulare) è presumibile che la prevalenza del gioco eccessivo da parte dei giovani sia notevolmente aumentata. Secondo le prime stime di singoli Cantoni, è probabile che il rischio del gioco eccessivo presso i giovani sia due volte maggiore rispetto agli adulti.

I nuovi mezzi di comunicazione facilitano l'accesso ai giochi in denaro in particolare anche ai minorenni. Il numero dei minorenni che gioca per denaro è aumentato e rischia di crescere ancora a causa dell'importanza sempre maggiore dei nuovi mezzi di comunicazione, con le loro possibilità grafiche e di animazione, e dell'attenuazione del confine tra giochi di società e giochi in denaro.

### *Conseguenze*

La dipendenza dal gioco ha spesso gravi conseguenze dal profilo sociale e della salute. I problemi finanziari conducono di frequente all'indebitamento, a volte anche a reati contro la proprietà o il patrimonio<sup>30</sup>. Non è raro che le persone dipendenti soffrano anche di altre malattie psichiche o dipendenze. Sono anche maggiormente esposte al rischio di suicidio o di disoccupazione. Inoltre, la dipendenza dal gioco influisce spesso sulle relazioni familiari e sullo sviluppo personale dei singoli membri della famiglia. Infine, i danni economici causati dalla dipendenza dal gioco gravano sui costi dei Comuni e dei Cantoni nei settori del perseguimento penale, dei servizi sanitari e dell'assistenza sociale. A seconda dei metodi di valutazione, i danni possono ammontare a parecchie centinaia di milioni di franchi all'anno.

<sup>27</sup> Yvonne Eichenberger/Margret Rihs-Middel, Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz, Ausführliche Zusammenfassung, Villars-sur-Glâne 2014, pag. 10.

<sup>28</sup> Cfr. p. es. Sylvia Kairouz/Catherine Paradis/Louise Nadeau, Are In line Gamblers More At Risk Than Offline Gamblers? Cyberpsychology, Behaviour and Social Networking, 2011.

<sup>29</sup> Marie-Thérèse Luder/André Berchtold/Christina Akre/Pierre-André Michaud/Joan-Carles Suris, Do youths gamble? You bet! A Swiss population-based study, Swiss Med Wkly. 2010; 140:w13074.

<sup>30</sup> Kilian Künzli/Tobias Fritschi/Theres Egger, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz, Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen, Berna 2004.

### 1.1.5 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 per altri. Il caso classico di manipolazione consiste nel corrompere gli atleti o gli arbitri affinché condizionino il risultato della competizione. 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 serve 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, grazie a Internet che ha favorito la rapida e proficua crescita del prodotto lordo delle scommesse legali e illegali, in base alle stime il mercato delle scommesse è cresciuto del 300 per cento circa. Secondo l'ampio rapporto «Fighting against the Manipulation of Sports Competitions» pubblicato nel novembre 2014 dall'Università della Sorbona di Parigi e dal Centre international pour la sécurité dans le sport (ICCS)<sup>31</sup>, nel 2011 la cifra d'affari mondiale delle scommesse sportive ammontava a oltre 320 miliardi di euro (escluse le corse dei cavalli e dei cani e le gare di ciclismo su pista). L'85 per cento di tale cifra d'affari è stato realizzato sul mercato illegale. Il rapporto stima che il prodotto lordo dei giochi sia stato di circa 16 miliardi di euro, di cui il 34 per cento sul mercato illegale. Per loro natura queste cifre non sono del tutto affidabili poiché è difficile valutare la portata del mercato delle scommesse illegali, che non soggiace a regole. Oltre alla cifra d'affari elevata e alle poche norme applicate a chi organizza scommesse sportive, in particolare in linea 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 manipolazione di competizioni riguarda numerose discipline sportive. Innanzitutto quella più popolare, il calcio, seguita dal cricket. Sono tuttavia note anche manipolazioni in sport quali la pallacanestro, la pallavolo, la pallamano, il tennis, il badminton, il rugby, il pugilato, la lotta libera, gli sport motoristici e lo snooker<sup>32</sup>. Grazie all'intensificazione della lotta alla manipolazione delle competizioni sportive, si scoprono continuamente nuovi casi. In una newsletter<sup>33</sup> periodica o su Twitter<sup>34</sup> Interpol documenta quasi ogni settimana uno o più casi di manipolazione.

Neanche la Svizzera è risparmiata dalle manovre della criminalità organizzata. Nel 2009 il Ministero pubblico della Confederazione ha avviato un'inchiesta penale nei confronti di otto calciatori in relazione a un caso di manipolazione scoperto a

<sup>31</sup> Rapport Lutter contre la Manipulation des Compétitions sportives, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et Centre International pour la sécurité dans le sport (ICSS), Novembre 2014, partie 1, pag. 84. [http://sorbonne-icss.univ-paris1.fr >media and press zone](http://sorbonne-icss.univ-paris1.fr/media_and_press/zone).

<sup>32</sup> Rapport Lutter contre la Manipulation des Compétitions sportives, partie 1, pag. 7.

<sup>33</sup> Newsletter consultabile all'indirizzo: [www.interpol.int](http://www.interpol.int) > criminalité > intégrité dans le sport > ressources.

<sup>34</sup> <https://twitter.com> > [interpol\\_sport](https://twitter.com/interpol_sport)

Bochum (Germania)<sup>35</sup>. Cinque di loro sono stati condannati per complicità nel mestiere della truffa ai sensi dell'articolo 146 capoversi 1 e 2 del Codice penale (CP)<sup>36</sup>. Vi è il sospetto che siano implicati gruppi di persone di origine asiatica. Tre calciatori hanno impugnato la decisione del Ministero pubblico davanti al Tribunale penale federale e il 13 novembre 2012 sono stati assolti dall'accusa di complicità nel mestiere della truffa<sup>37</sup>.

### *Tutela dello sport*

La corruzione e le manipolazioni sportive minano lo sport nelle sue fondamenta. Insieme al doping costituiscono le minacce più pericolose per lo sport, danneggiano l'immagine poiché privano le competizioni sportive dell'imprevedibilità 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 dello sport 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 già nel 2011 il «Founding Working Group on the fight against irregular and illegal sports betting» (di seguito: gruppo di lavoro del CIO). In occasione del quarto incontro del maggio 2013, il gruppo di lavoro del CIO ha adottato una serie di raccomandazioni per misure concrete nei seguenti settori: educazione e informazione; controllo, chiarimento e analisi; legislazione e regolamentazione<sup>38</sup>. Alla fine del 2013 il CIO ha istituito un sistema d'informazione centralizzato relativo all'integrità dello sport denominato IBIS e nell'aprile 2015, in occasione del primo Forum internazionale per l'integrità dello sport (Forum for Sports Integrity), ha deciso altre misure per l'azione futura<sup>39</sup>.

Anche il Consiglio d'Europa è intervenuto. Nel settembre 2011, la Conferenza dei ministri dello sport del Consiglio d'Europa ha adottato una serie di raccomandazioni a tutela dell'integrità dello sport, in particolare per contrastare la manipolazione di partite (match-fixing). In occasione della 12ª Conferenza dei ministri dello sport, tenutasi nel 2012 a Belgrado, si è deciso di elaborare una convenzione vincolante sotto il profilo giuridico, affidando il relativo incarico all'APES (Accord Partiel élargi sur le Sport). Ai lavori della commissione di redazione dell'APES hanno

<sup>35</sup> Fonte: Rapport Lutter contre la Manipulation des Compétitions sportives, partie 1, pag. 7.).

<sup>36</sup> RS 311.0

<sup>37</sup> Cfr. sentenza del Tribunale penale federale del 13 nov. 2012, SK 2011.33.

<sup>38</sup> Raccomandazioni del gruppo di lavoro del CIO del 14 mag. 2013, [www.olympic.org](http://www.olympic.org) > Actualités > lutte-contre-les-paris-irreguliers-et-illegaux-pour-un-systeme-de-surveillance-universel.

<sup>39</sup> Cfr. [www.olympic.org](http://www.olympic.org) > [www.olympic.org](http://www.olympic.org) > Actualités > le-premier-forum-international-pour-l-integrite-du-sport-adopte-une-feuille-de-route-pour-la-protection-des-athletes-integres.

partecipato delegazioni di oltre 30 Paesi europei nonché dell’Australia, del Canada, del Giappone e della Nuova Zelanda. Le delegazioni erano composte di rappresentanti delle autorità dei settori della giustizia, delle lotterie e scommesse e dello sport. Il 18 settembre 2014, in occasione della 13<sup>a</sup> Conferenza dei ministri dello sport tenutasi a Macolin, è stata aperta alla firma la Convenzione del Consiglio d’Europa sulla manipolazione delle competizioni sportive (STCE n. 215<sup>40</sup>), nota anche come «Convenzione di Macolin». La Svizzera è stata il primo Stato firmatario.

La Convenzione disciplina essenzialmente i seguenti punti:

- obbligo degli Stati alla cooperazione (più intensa) a livello nazionale tra le organizzazioni sportive, gli organizzatori di scommesse e le autorità statali;
- obbligo degli Stati alla cooperazione (più intensa) a livello internazionale mediante l’istituzione di servizi di contatto (single points of contact) e l’assistenza giudiziaria reciproca;
- prescrizioni relative alla governance per gli organizzatori di scommesse, al fine di combattere le manipolazioni di competizioni sportive;
- raccomandazioni relative alla governance per le organizzazioni sportive, al fine di combattere la manipolazione di competizioni sportive;
- obbligo degli Stati di istituire norme penali efficienti in caso di manipolazione di competizioni sportive;
- meccanismi di verifica.

Il presente disegno di legge contiene gli adeguamenti necessari nel diritto svizzero in seguito alla firma della Convenzione.

## **1.2 La normativa proposta**

### **1.2.1 Obiettivi della nuova legge**

#### *Obiettivi principali della nuova legge*

Il disegno di legge sottoposto con il presente messaggio mira ad attuare il nuovo articolo 106 della Costituzione federale, che conferisce alla Confederazione la competenza di disciplinare i 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 connessa 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, i superstiti e 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 condi-

<sup>40</sup> Cfr. [www.coe.int](http://www.coe.int) > demcracy > epas > conventions

zioni quadro per il mercato svizzero dei giochi in denaro tali da consentire 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 saranno disciplinati in un'unica legge federale. La riunione delle norme in un'unica legge federale permette di disciplinare in modo trasparente e coerente l'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, laddove è possibile e opportuno, la nuova legge armonizza 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 sono esenti da imposta e i giochi da casinò possono essere proposti anche in linea. 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 federale sui giochi in denaro (LGD) 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. Nell'ambito di questi giochi in denaro le categorie rimangono in linea di massima le stesse: lotterie, scommesse sportive, giochi da casinò e giochi di destrezza. Rispetto alla normativa vigente della LLS e della LCG, la nuova legge prevede tuttavia le precisazioni e le modifiche seguenti:

- i giochi in denaro possono essere proposti in linea di principio anche in linea. 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 giochi di grande estensione e i giochi di piccola estensione. I giochi di grande estensione comprendono tutte le lotterie, le scommesse sportive e i giochi di destrezza il cui esercizio è automatizzato, a livello intercantonale o in linea. Si tratta delle lotterie, delle scommesse sportive e dei giochi di destrezza che possono rappresentare un pericolo più elevato e per i quali il quadro normativo deve essere di conseguenza più severo. I giochi di piccola estensione comprendono le lotterie e le scommesse sportive restanti nonché i piccoli tornei di poker (con poste e possibilità di vincita ridotte);
- i giochi da casinò sono i giochi in denaro accessibili a un numero ristretto di persone, ad eccezione delle scommesse sportive, dei giochi di destrezza e dei giochi di piccola estensione. Concretamente fanno parte dei giochi da casinò 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 poker (con possibilità di poste e vincite consistenti). Il

criterio di delimitazione determinante nei confronti delle lotterie di grande estensione è il numero di persone che possono accedere al gioco in questione: i giochi da casinò sono accessibili al massimo a 1000 persone, mentre alle lotterie di grandi dimensioni partecipano a ogni estrazione al minimo 1000 persone. Ai giochi proposti in linea si applicano gli stessi criteri;

- i piccoli tornei di poker (come categoria dei giochi di piccola estensione) sono ammessi, a condizioni severe, anche al di fuori delle case da gioco. In questo modo il disegno di legge adempie la mozione 12.3001 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale «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 pertanto al requisito del piano prestabilito di cui all'articolo 1 LLS, che in passato ha causato problemi pratici di delimitazione;
- poiché le «scommesse professionalmente organizzate» di cui all'articolo 33 LLS sono particolarmente difficili da distinguere da determinati giochi proposti anche dalle case da gioco, le scommesse proposte dagli organizzatori di giochi di grande o di piccola estensione sono limitate alle «scommesse sportive».

#### *Obbligo di autorizzazione o di concessione per i giochi in denaro*

L'esercizio dei 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 di un'autorità intercantonale di vigilanza e d'esecuzione (qui appresso: autorità intercantonale), 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 in linea**

#### *Apertura del mercato*

La possibilità per le case da gioco di mettere in esercizio giochi in linea costituisce una delle novità più importanti del presente disegno di legge. Alle case da gioco sarà permesso proporre giochi attraverso Internet o 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.

Il diritto vigente vieta ai casinò l'esercizio dei giochi in linea (art. 5 LCG), mentre gli organizzatori di lotterie e scommesse possono già proporre un'offerta su Internet.

#### *Modello di concessione per le case da gioco*

Le case da gioco che intendono proporre giochi anche in linea, devono chiedere un'estensione della loro concessione. Soltanto le case da gioco già presenti fisicamente sul territorio potranno pertanto sviluppare un'offerta in linea. L'estensione

della concessione ai giochi in linea sarà soggetta alle stesse condizioni applicate agli altri giochi da casinò, il che significa che il titolare di una concessione potrà chiederne l'estensione ai giochi in linea se soddisfa dette condizioni.

#### *Normativa sui giochi di grande estensione*

Diversi giochi di grande estensione sono offerti sia in linea sia attraverso i tradizionali canali di distribuzione (vendita al dettaglio). L'organizzazione in linea continua a essere vincolata a un'autorizzazione dell'autorità intercantonale. 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 saranno più severe.

#### *Requisiti legali*

I giochi in linea delle case da gioco e degli organizzatori di giochi di grande estensione dovranno soprattutto soddisfare prescrizioni legali in materia di protezione dal gioco eccessivo, sicurezza e lotta al riciclaggio. I giochi saranno vietati ai minori e accessibili soltanto 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 in linea non autorizzata in Svizzera. In effetti non ha senso disciplinare l'offerta legale, soprattutto per quanto riguarda la protezione dei giocatori dal gioco eccessivo, 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 vanno integralmente a favore degli organizzatori privati.

Il disegno di legge 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 dalla CFCG e dall'autorità intercantionale, e messo in atto dai fornitori svizzeri di servizi di telecomunicazione. Questa misura dovrebbe dissuadere la maggior parte dei giocatori dall'accedere a offerte non autorizzate.

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

## **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 pertanto 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 quindi adeguare le misure di prevenzione della dipendenza dal gioco. Inoltre, conformemente all'articolo 106 Cost., oltre alla Confederazione, anche i Cantoni dovranno adottare misure per proteggere i giocatori dal gioco eccessivo.

- Anzitutto gli organizzatori di giochi in denaro dovranno adottare misure di protezione che tengano 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 unicamente nelle case da gioco, mentre quelli meno pericolosi possono esserlo anche al di fuori. In determinati settori, in particolare su Internet, questa suddivisione è sorpassata poiché le lotterie e le scommesse in linea presentano gli stessi rischi dei giochi da casinò. Il disegno di legge tiene conto del cambiamento di queste condizioni quadro, imponendo agli organizzatori di adeguare le misure di prevenzione al rischio potenziale che presenta concretamente il loro gioco in denaro. I requisiti da soddisfare sono quindi 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 più severa è prevista, come nel diritto vigente, l'esclusione dal gioco, che non riguarderà più soltanto 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 devono tenere un registro dei giocatori esclusi e comunicarsi reciprocamente i dati.

Riassumendo, le condizioni più severe relative alle misure a tutela dei giocatori dal gioco eccessivo sono previsti per i giochi di grande estensione e i giochi da casinò in linea. Per i giochi da casinò non proposti in linea, tali condizioni restano in gran parte invariate rispetto al diritto vigente. In linea di principio le condizioni meno severe sono quelle previste 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 in linea. Infine, i giochi di piccola estensione presentano un rischio potenziale molto contenuto e di conseguenza devono essere accompagnati da misure di protezione meno severe.

- Nell'adempimento dei propri compiti la CFCG e l'autorità intercantonale sono espressamente tenute a considerare debitamente l'esigenza di proteggere i giocatori dal gioco in denaro eccessivo. Nuove regole sulla loro composizione garantiscono che almeno un membro di ciascuna di queste autorità disporrà di conoscenze specifiche nel campo della prevenzione della dipendenza;
- Anche i Cantoni saranno inoltre 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.

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

Oltre al rischio di dipendenza, i giochi in denaro presentano anche altri pericoli, in particolare quello della truffa e del riciclaggio di denaro. Il disegno di legge prevede disposizioni che garantiscano 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 sicurezza (nel diritto vigente «concezione di sicurezza») per

l'intera offerta di giochi e di prevedere inoltre misure specifiche in funzione dei giochi.

Date queste premesse, il disegno di legge prevede 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 gli organizzatori di scommesse sportive e la loro offerta. Gli organizzatori di scommesse sportive devono essere indipendenti dalle organizzazioni sportive e dagli atleti che prendono parte alle competizioni su cui gli organizzatori propongono le scommesse. Inoltre, devono disporre di un sistema di monitoraggio per individuare e impedire scommesse sportive su competizioni truccate. Le scommesse possono essere proposte unicamente su eventi sportivi per i quali non vi è un rischio elevato di manipolazione. 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.

Le organizzazioni con sede in Svizzera che partecipano a una competizione sportiva che si svolge in Svizzera o per la quale sono offerte scommesse nel nostro Paese o che organizzano, attuano o sorvegliano una simile competizione devono informare l'autorità intercantonale se sospettano una manipolazione.

Inoltre, il disegno di legge conferisce all'autorità intercantonale i poteri di vigilanza necessari. Tale autorità può ad esempio ingiungere a un organizzatore di sospendere una scommessa in caso di fondato sospetto di manipolazione dell'evento sportivo su cui sono proposte le scommesse.

Infine le manipolazioni dirette e indirette di competizioni sportive sono perseguite penalmente. 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 1997<sup>41</sup> sul riciclaggio di denaro (LRD). Con la nuova legge anche i giochi di grande estensione saranno soggetti, con i debiti adeguamenti pratici, alla LRD; in questo modo si tiene conto dei rischi potenziali di detti giochi.

## **1.2.5 Tassazione e utilizzazione del prodotto dei giochi**

### *Tassazione dei giocatori*

Attualmente le vincite risultanti dai giochi da 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, nei quali le vincite non sono imponibili. Inoltre sarebbe stato complicato stabilire il reddito imponibile vista la difficoltà di definire le poste puntate. Gli argomenti a sostegno dell'esenzione fiscale restano tuttora validi, anzi acquisiscono maggiore importanza se si pensa all'apertura del mercato svizzero ai giochi da

<sup>41</sup> RS 955.0

casinò in linea. I giochi in linea devono essere interessanti e concorrenziali altrimenti i giocatori svizzeri preferiranno l'offerta straniera o quella illegale, i cui rischi sono stati descritti nel numero 1.2.4. Queste considerazioni valgono anche per le vincite nelle lotterie e nelle scommesse, che sono attualmente soggette a imposta. Continuare ad applicare un diverso trattamento fiscale ai giochi da casinò e a quelli di grande estensione produrrebbe quindi una distorsione della concorrenza. Il disegno di legge prevede pertanto di estendere l'esenzione fiscale a tutte le vincite realizzate nei giochi in denaro. L'estensione dell'esenzione comporterà per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni un calo degli introiti fiscali pari a circa 104 milioni di franchi all'anno. Secondo un'analisi dell'Università di Berna queste perdite dovrebbero comunque essere ampiamente compensate a medio termine dagli introiti supplementari destinati a scopi d'utilità pubblica (introiti provenienti dalla tassa sulle case da gioco e dagli utili netti destinati a scopi d'utilità pubblica)<sup>42</sup>.

#### *Tassazione delle case da gioco*

Il disegno riprende la vigente normativa in materia di tassazione delle case da gioco. Tale normativa 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 d'utilità pubblica o se sono situate in una regione che dipende da un turismo marcatamente stagionale. La tassa federale sulle case da gioco viene inoltre ridotta se il Cantone di ubicazione riscuote una tassa di tipo analogo. Queste riduzioni fiscali non si applicano ai giochi in linea. Da diversi studi emerge che i costi dei giochi da casinò in linea sono probabilmente più elevati rispetto a quelli dei giochi offerti nelle case da gioco. Al fine di garantire un rendimento adeguato dei giochi da casinò in linea, l'aliquota di base della tassa è del 20 per cento (anziché del 40 % per il prodotto lordo dei giochi realizzato nelle case da gioco).

Come previsto dal diritto vigente e dall'articolo 106 capoverso 2 Cost., gli introiti della tassa sul prodotto lordo dei giochi sono destinati al finanziamento dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. 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) continuano pertanto 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 per la gestione e l'impiego di tali fondi il disegno di legge prevede alcune regole di base tese in particolare a garantire la trasparenza.

<sup>42</sup> Baldauf/Brüsehaber, pag. 83. Il rapporto del 26 sett. 2012 del gruppo di lavoro «Tassazione dei giochi in denaro» giunge a un risultato analogo (disponibile in tedesco e francese), cfr. [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Economia > Progetti di legislazione in corso > Giochi in denaro.

Anche gli utili delle piccole lotterie e delle scommesse sportive locali dovranno essere destinati a scopi d'utilità pubblica. Gli organizzatori potranno tuttavia destinare l'utile netto a scopi propri, purché non si propongano scopi economici. In tal modo le associazioni locali potranno continuare a organizzare piccole lotterie (in particolare tombole) per finanziare le proprie attività.

Gli utili dei piccoli tornei di poker non dovranno invece essere destinati a scopi d'utilità pubblica.

### **1.2.6                    Autorità**

Le autorità incaricate di compiti specifici nel settore dei giochi in denaro sono quattro, tre delle quali esistono già: la Commissione federale delle case da gioco (CFCG), l'autorità intercantonale di vigilanza e d'esecuzione (autorità intercantonale) e la Commissione federale per le questioni relative alla droga (in futuro Commissione federale per le questioni legate alla dipendenza). La quarta, ossia l'organo di coordinamento, è nuova.

#### *Commissione federale delle case da gioco*

La CFCG è un'autorità federale indipendente, i cui compiti principali sono la sorveglianza sulle case da gioco e la riscossione della relativa tassa nonché la lotta contro le offerte illegali di gioco. Nell'adempiere tali compiti deve tenere debitamente conto dell'esigenza di proteggere i giocatori dal gioco eccessivo. Il disegno di legge non modifica in modo significativo i compiti e l'organizzazione di questa autorità, tuttavia chiarisce il suo ruolo nella protezione dei giocatori dal gioco eccessivo.

#### *Autorità intercantonale di vigilanza e d'esecuzione*

Il compito principale dell'autorità intercantonale consiste nella vigilanza sui giochi di grande estensione che, in virtù dell'articolo 106 capoverso 3 Cost., compete ai Cantoni. Inoltre, alla stregua della CFCG, nell'adempimento dei propri compiti l'autorità intercantonale deve tenere debitamente conto dell'esigenza di proteggere i giocatori dal gioco eccessivo. Attualmente è la Comlot, istituita dalla Convenzione intercantonale del 7 gennaio 2005, a vigilare sul mercato delle grandi lotterie e delle scommesse. Probabilmente la Comlot continuerà a farlo anche in futuro, ma i Cantoni sono comunque liberi di prevedere un'altra autorità; il legislatore federale non può infatti imporre loro l'istituzione di un determinato organo. Il disegno di legge si limita a fissarne per legge l'istituzione, comprese le sue principali competenze e i requisiti minimi a garanzia della sua indipendenza. Per il resto i Cantoni restano liberi.

Il disegno di legge non impone ai Cantoni di far parte di tale organo: soltanto 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, ad esempio nel caso in cui non sia chiaro come qualificare un determinato gioco. Il disegno di legge prevede una procedura a tappe

per risolvere i conflitti: in un primo momento 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. L'organo non ha competenze decisionali e può unicamente emanare raccomandazioni.

### *Commissione federale per le questioni legate alla dipendenza (CFQD)*

All'inizio della prossima legislatura il nostro Consiglio prevede di istituire la Commissione federale per le questioni legate alla dipendenza (CFQD), in sostituzione della Commissione federale per le questioni relative alla droga. La CFQD ha il compito di consigliare il Consiglio federale in tutte le questioni legate alla problematica e alla politica in materia di dipendenza, incluse la prevenzione e la cura della dipendenza dal gioco.

## **1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

### **1.3.1 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione**

I risultati della procedura di consultazione sono consultabili nel pertinente rapporto<sup>43</sup>. In sede di consultazione, l'avamprogetto è stato accolto favorevolmente. Tutti i Cantoni e i partiti, fatta eccezione per il Partito evangelico (PEV) e il Partito pirata, hanno sostenuto l'avamprogetto, mentre le case da gioco lo respingono.

La necessità di disciplinare il settore e la struttura dell'avamprogetto non sono state contestate. La maggior parte delle novità è per lo più stata accolta con favore dai partecipanti alla consultazione, in particolare:

- la suddivisione delle competenze tra i Cantoni e la Confederazione;
- il rafforzamento del ruolo dell'autorità intercantonale;
- l'obbligo degli organizzatori di giochi di grande estensione di adottare misure volte a proteggere i giocatori;
- la possibilità per le case da gioco di proporre giochi in linea accompagnati dalle pertinenti misure di prevenzione;
- il blocco dell'accesso a giochi in linea non autorizzati;
- l'organizzazione di piccoli tornei di poker al di fuori delle case da gioco;
- la lotta alla manipolazione di competizioni sportive;
- l'inasprimento delle disposizioni penali.

La netta maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha accolto con favore l'esenzione fiscale delle vincite dei giocatori; è il caso segnatamente della Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie, della maggior parte dei Cantoni nonché del Partito borghese democratico (PBD), del Partito popolare democratico (PPD), del Partito liberale radicale (PLR) e dell'Unione democratica di centro (UDC). È degno di nota che nella riunione del 17 maggio 2013 la Conferenza

<sup>43</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2014 > DFGP.

delle direttrici e dei direttori cantonali delle finanze si sia detta favorevole all'esenzione fiscale delle vincite.

Queste novità sono state pertanto mantenute nel disegno.

L'istituzione della Commissione consultiva raccoglie i favori delle cerchie incaricate della prevenzione e di alcuni partiti (PEV, PS, UDC, Verdi), ma nel complesso la misura è per lo più respinta nella forma prevista dall'avamprogetto. Il nostro Consiglio ha pertanto rinunciato a prevedere un simile organo nel disegno di legge.

La rinuncia a una tassa per la prevenzione è stata fortemente criticata dal PEV nonché dagli operatori nei settori della prevenzione, della sanità e delle opere sociali, ma la maggior parte dei partecipanti l'ha approvata. Per tale motivo e per ragioni di diritto costituzionale il nostro Consiglio intende mantenere la rinuncia alla tassa.

### **1.3.2 Modifiche rispetto all'avamprogetto**

Le modifiche del disegno di legge rispetto all'avamprogetto riguardano soprattutto i punti illustrati qui di seguito.

La normativa per disciplinare le lotterie e i giochi d'azzardo destinati a promuovere le vendite, organizzati soprattutto dai mass media e dai venditori al dettaglio, si fonda sul disciplinamento e sulla prassi attuali<sup>44</sup>. Tuttavia l'articolo 1 capoverso 2 lettera d del disegno di legge intende garantire meglio che tutti gli interessati abbiano la possibilità di parteciparvi gratuitamente, il che non sarebbe il caso se ad esempio la tecnologia con cui si comunica la possibilità della partecipazione gratuita fosse poco diffusa. Il disegno garantisce pertanto il rispetto della condizione sancita dalla Costituzione federale, secondo cui gli utili netti delle lotterie devono essere destinati integralmente a scopi d'utilità pubblica. In sede di consultazione, alcuni partecipanti hanno presentato altre proposte di disciplinamento, ad esempio il mantenimento integrale della normativa e della prassi vigenti o il disciplinamento dei giochi e dei concorsi a premi nella legge federale del 19 dicembre 1986<sup>45</sup> contro la concorrenza sleale (LCSI). La Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie e la maggior parte dei Cantoni hanno chiesto di applicare la legge a tutti i giochi che richiedono una posta e presentano una possibilità di vincita, a prescindere dal fatto che esista anche la possibilità di parteciparvi gratuitamente. Tale normativa avrebbe le seguenti conseguenze: per la vendita al dettaglio le disposizioni sarebbero meno severe rispetto a oggi; l'acquisto di un prodotto non sarebbe più considerato una posta per partecipare a un gioco, per cui non sarebbe più necessario offrire la possibilità di parteciparvi gratuitamente. I giochi odierni proposti dai media dovrebbero invece essere adeguati, in quanto questi ultimi non potrebbero più realizzare guadagni mediante la comunicazione della partecipazione al gioco (rinuncia a emolumenti superiori alle usuali tariffe per telefonia, SMS, posta ecc.) o dovrebbero rinunciare a versare vincite per i giochi. Rispetto a tale normativa, quella proposta nel disegno di legge presenta il vantaggio di fondarsi sulla situazione attuale e di non creare disparità di trattamento tra i media e il settore della vendita al dettaglio.

<sup>44</sup> Cfr. p. es. decisione del TF 6P.104/2006 del 6 set. 2006.

<sup>45</sup> RS 241

I giochi da casinò sono definiti in modo «positivo» (art. 3 lett. g), mentre nell'avamprogetto erano definiti in modo «negativo» come fattispecie residuale.

Al di fuori delle case da gioco sono ammessi soltanto piccoli tornei di poker (art. 36). A determinate condizioni, l'avamprogetto avrebbe permesso anche altre forme di gioco.

A differenza di quanto previsto nell'avamprogetto, il disciplinamento delle piccole lotterie organizzate in occasione di trattenimenti ricreativi i cui premi consistono esclusivamente in premi in natura e per le quali tanto l'emissione dei biglietti quanto l'estrazione sono in diretta correlazione con il trattenimento stesso e la somma massima di tutte le poste è modesta, è di competenza dei Cantoni (art. 41 cpv. 2). Oggi questi giochi sono noti con il termine di «tombole» e sono spesso organizzati da associazioni. Come nel diritto vigente, i Cantoni potranno decidere autonomamente se disciplinare le tombole e, se del caso, ammetterle, limitarle o vietarle.

Contrariamente all'avamprogetto, il disegno di legge non vieta le sale da gioco che propongono giochi di destrezza automatizzati (art. 61 cpv. 2).

In seguito alle critiche espresse in sede di consultazione, si è rinunciato all'istituzione della Commissione consultiva per la prevenzione del gioco in denaro eccessivo. Per contro il disegno chiarisce il ruolo che assumono le autorità di vigilanza nel settore della protezione dal gioco eccessivo.

In riferimento al blocco dell'accesso a offerte di gioco in linea non autorizzate è stata aggiunta una disposizione secondo cui, per scopi di sorveglianza o ricerca, a un utente può essere concesso l'accesso alle offerte bloccate.

Nel capitolo sulla destinazione dell'utile netto dei giochi di grande estensione il disegno di legge non menziona più il criterio dell'indipendenza dell'autorità cui compete la ripartizione (art. 128 cpv. 1 lett. b). La cancellazione è avvenuta su richiesta della maggioranza dei Cantoni trasmessa per il tramite della Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie. I Cantoni hanno fatto valere in particolare un'ingerenza nella loro autonomia organizzativa. Una minoranza dei Cantoni, in particolare della Svizzera romanda, si è invece espressa a favore della menzione esplicita dell'indipendenza dell'autorità sia nei confronti delle autorità politiche che degli organizzatori. Nell'articolo 122 è stata inoltre inserita una definizione legale dell'utile netto dei giochi di grande estensione.

Le disposizioni penali sono state leggermente modificate. È stata introdotta una fattispecie residuale per garantire che l'organizzazione di giochi in denaro senza autorizzazione sia punibile anche se il gioco in questione non rientra in una delle categorie di gioco definite dalla legge (art. 128 cpv. 1 lett. a).

Nella parte riguardante la modifica di altri atti normativi, nelle leggi sulle imposte il disegno di legge precisa che gli utili delle lotterie e dei giochi di destrezza destinati a promuovere le vendite non sono esenti da imposta.

### **1.3.3 Valutazione del disegno**

Nell'ambito di una revisione totale della legislazione svizzera sui giochi in denaro, il presente disegno di legge sostituisce l'antiquata legge federale concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate del 1923 e riunisce in un unico atto questa legge e la legge sulle case da gioco del 1998, disciplinando in modo

uniforme, coerente e trasparente l'intero settore dei giochi in denaro. Quanto al contenuto, il disegno si fonda nella misura del possibile sulla normativa e sulla prassi esecutiva vigenti e consolidate. L'adeguamento agli sviluppi tecnologici e sociali nonché l'attuazione della nuova base costituzionale hanno tuttavia reso necessarie diverse novità importanti: il disegno definisce in modo più chiaro le competenze della Confederazione e dei Cantoni e migliora il coordinamento tra le autorità d'esecuzione federali e cantonali. Nel contempo alcuni aspetti del mercato dei giochi in denaro sono liberalizzati: le case da gioco potranno proporre i loro giochi anche in linea, è resa possibile un'offerta di scommesse sportive interessante e concorrenziale e, rispettando condizioni severe, i tornei di poker potranno essere organizzati anche al di fuori delle case da gioco. Queste novità sono accompagnate da misure appropriate e coordinate per proteggere i giocatori dal gioco eccessivo. Il disegno di legge intensifica la lotta ai giochi in denaro illegali aggiornando le disposizioni penali e prevedendo il blocco dell'accesso ai giochi in denaro in linea esteri. Sono inoltre previste misure efficaci contro la manipolazione di competizioni sportive. Infine, il disegno prevede l'esenzione fiscale per tutte le vincite realizzate nei giochi in denaro.

Sia la commissione di studio che la POL hanno seguito da vicino l'elaborazione dell'avamprogetto posto in consultazione e del messaggio. Riassumendo, nell'impostazione generale il disegno di legge si attiene all'avamprogetto. Sono tuttavia state accolte richieste importanti dei Cantoni e delle case da gioco. I giochi da casinò, ad esempio, ora sono definiti in modo positivo, mentre, a differenza di quanto previsto dall'avamprogetto, il disciplinamento delle piccole lotterie organizzate in occasione di trattenimenti ricreativi è in larga misura di competenza dei Cantoni. Infine il disegno rinuncia all'istituzione di una Commissione consultiva per la prevenzione del gioco in denaro eccessivo.

## 1.4 Diritto comparato<sup>46</sup>

### *Germania*

In Germania i giochi in denaro sono disciplinati nel «Glücksspieländerungsstaatsvertrag» del 2012, che si fonda sul «Glücksspielstaatsvertrag» del 2008. Tuttavia in un primo momento solo 15 dei 16 Stati federati tedeschi erano parti contraenti del «Glücksspieländerungsstaatsvertrag». Lo Schleswig-Holstein vi ha aderito soltanto nel 2013. Sul proprio territorio gli Stati federati hanno legislazioni d'esecuzione del «Glücksspieländerungsstaatsvertrag». Inoltre, anche altre leggi contengono disposizioni sul gioco in denaro. Vanno menzionati soprattutto i §§ 284–287 del Codice penale tedesco (Strafgesetzbuch), che comminano una pena per l'organizzazione di giochi in denaro non autorizzati. Inoltre, la «Spielverordnung», che disciplina la gestione di apparecchi automatici per giochi in denaro, contiene un elenco di infrazioni.

<sup>46</sup> Ad eccezione delle sezioni dedicate all'UE, all'AELS e all'OMC, le seguenti esposizioni si basano su «Vergleichende Studie der Regelung des Geldspielwesens» dell'Istituto svizzero di diritto comparato del 28 aprile 2015. In questo studio sono indicate anche tutte le fonti.

Il «Glücksspieländerungsstaatsvertrag» persegue cinque obiettivi: combattere e prevenire la dipendenza dal gioco; sottrarre i giochi al mercato nero; proteggere i giovani e i giocatori; lottare contro la criminalità derivante dal gioco e la criminalità connessa al gioco; garantire la correttezza delle competizioni sportive. A differenza di quanto previsto nel «Glücksspielstaatsvertrag» del 2008 questi obiettivi hanno ora tutti la stessa importanza.

Gli Stati federati hanno il compito di garantire un'offerta sufficiente di giochi d'azzardo ricorrendo alla consulenza di un consiglio di specialisti. Possono adempiere loro stessi questo compito oppure affidarlo a un ente pubblico gestito da tutti gli Stati federati, a una persona giuridica di diritto pubblico o a società di diritto privato a cui partecipano direttamente o indirettamente in modo determinante persone giuridiche di diritto pubblico. Ai fini della vigilanza sull'organizzazione dei giochi in denaro, il «Glücksspieländerungsstaatsvertrag» prevede un sistema di autorizzazione e uno di concessione. Il sistema di autorizzazione riguarda tutti i tipi di giochi in denaro, mentre una concessione è necessaria soltanto per gli organizzatori e gli intermediari di scommesse sportive. Le condizioni per ottenere una concessione sono nettamente più severe rispetto a quelle per l'autorizzazione. In particolare, gli organizzatori devono fornire più informazioni sull'organizzazione regolare delle scommesse. Inoltre, a differenza di quanto previsto per le autorizzazioni, il numero di concessioni è limitato. Infine, la concessione è disciplinata soprattutto nel «Glücksspieländerungsstaatsvertrag» stesso, mentre il rilascio di un'autorizzazione è disciplinato in modo dettagliato nelle legislazioni d'esecuzione degli Stati federati.

Per raggiungere gli obiettivi del trattato, gli organizzatori e gli intermediari di giochi in denaro devono adempiere diversi obblighi. Devono esortare al gioco responsabile e prevenire la dipendenza dal gioco. In tale ambito sono di particolare importanza il piano di misure sociali – che si basa sul modello svizzero –, l'obbligo di formare il personale e la possibilità dell'esclusione dal gioco in denaro. L'esclusione dal gioco è possibile sotto forma sia di autoesclusione che di esclusione da parte di terzi. Nel caso dell'autoesclusione le istituzioni a cui i giocatori si rivolgono per autoescludersi dal gioco non ne possono chiedere il motivo. L'esclusione da parte di terzi compete alla casa da gioco e agli organizzatori e intermediari di scommesse sportive e lotterie con un rischio potenziale elevato, se il loro personale o terzi li informano su giocatori a rischio di dipendenza o indebitati. Anche una persona che non adempie i suoi obblighi finanziari o che punta somme sproporzionate rispetto al suo reddito può essere esclusa dal gioco. Le case da gioco e gli organizzatori possono escludere dal gioco determinate persone anche in presenza di indizi concreti che sussistano le fattispecie sopra elencate. L'esclusione dal gioco è registrata in uno schedario per almeno un anno.

In linea di massima è vietata l'organizzazione e l'offerta di giochi in denaro pubblici su Internet. Secondo il «Glücksspieländerungsstaatsvertrag» un gioco in denaro è da ritenersi pubblico se vi può partecipare una cerchia piuttosto grande e non limitata di persone o se si tratta di giochi in denaro abitualmente organizzati da associazioni o altre società aperte solo ai membri. Nelle loro leggi d'esecuzione gli Stati federati possono tuttavia prevedere deroghe a tale divieto. Le autorità di vigilanza degli Stati federati sono autorizzate a emanare ordini per intervenire contro il gioco in denaro illecito in Internet. Di norma vietano mediante un atto amministrativo agli organizzatori e agli intermediari l'offerta del gioco d'azzardo illecito su Internet e impongono loro di cancellare l'offerta. In caso di inosservanza le autorità comminano spesso una multa coercitiva.

Il diritto tedesco disciplina in maniera non uniforme o spesso non disciplina affatto la ripartizione degli introiti destinati alla collettività. Gli Stati federati devono garantire unicamente di destinare una parte notevole degli introiti a scopi d'utilità pubblica, religiosi o caritatevoli. Solo cinque dei 16 Stati parte del «Glücksspieländerungsstaatsvertrag» hanno fissato nella propria legislazione sui giochi in denaro chiavi di ripartizione secondo cui determinati importi o determinate percentuali sono da destinarsi a precisi scopi d'utilità pubblica; in parte le leggi designano come destinatari anche determinate istituzioni. Le legislazioni dei restanti Stati non forniscono indicazioni precise sulla ripartizione. Spesso quest'ultima è fissata soltanto nel preventivo. In molti Stati federati la ripartizione è pertanto poco trasparente.

### *Francia*

Il diritto francese in materia di giochi in denaro si fonda in primo luogo sul «Code Civil» (CC), nel quale il contratto di gioco è considerato un contratto aleatorio reciproco e che disciplina in particolare il debito di gioco, e, in secondo luogo, sulla legislazione speciale, in particolare gli articoli L. 320-1 e seguenti del «Code de la sécurité intérieure» e la «Loi n. 2010-476 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent en ligne» del 12 maggio 2010, che prevede da una parte regole comuni per i giochi tradizionali (non in linea) e per quelli in linea e, dall'altra, norme specifiche per i giochi in linea.

La legislazione francese sancisce un divieto di massima dei giochi in denaro, con l'eccezione di alcuni giochi soggetti ad autorizzazione. Le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione dipendono dal tipo di gioco. Per l'apertura di una casa da gioco, ad esempio, è necessaria l'autorizzazione del Ministero dell'interno, rilasciata a determinate condizioni, in particolare per quanto riguarda l'ubicazione. Esistono inoltre regole severe in merito alla gestione delle case da gioco. Tali regole riguardano in particolare le condizioni d'assunzione e l'organizzazione della direzione e del personale, i giochi autorizzati e il loro funzionamento come pure le condizioni per l'accesso alle sale da gioco.

Quanto alle lotterie, la legge definisce quelle lecite. Si tratta delle lotterie organizzate da un'associazione con in palio oggetti mobili ed esclusivamente destinate a scopi di beneficenza, delle tombole tradizionali organizzate per una cerchia ristretta e destinate a uno scopo sociale nonché delle lotterie organizzate in occasione delle fiere e di quelle organizzate dalla «Française des jeux» (una società controllata dallo Stato che ha il compito di ideare, sviluppare e commercializzare sul territorio nazionale lotterie e determinati giochi di pronostici sportivi).

Le scommesse ippiche sono autorizzate unicamente se il totale delle puntate viene ridistribuito ai vincitori e se sono organizzate da una società di corse che ha come scopo esclusivo il miglioramento della razza equina ed è titolare di un'autorizzazione del Ministero dell'agricoltura. L'organizzazione delle scommesse ippiche è affidata all'organismo «Pari mutuel urbain». Infine, la «Française des jeux» ha il monopolio sulle scommesse sportive tradizionali (non in linea).

Il mercato dei giochi in denaro in linea è aperto a tre settori: le scommesse ippiche, le scommesse sportive e i cosiddetti «jeux de cercles», nei quali i giocatori giocano gli uni contro gli altri (poker). La «Française des jeux» ha invece il monopolio per i giochi «gratta e vinci» in linea. I giochi da casinò che non sono considerati «jeux de cercles» non possono essere proposti in linea. I giochi in linea sono soggetti all'autorizzazione dell'«Autorité de régulation des Jeux en ligne (ARJEL)».

L'offerta di giochi in linea è riservata agli operatori con sede in uno Stato membro dell'Unione europea o in uno Stato membro dello Spazio economico europeo che ha concluso con la Francia una convenzione volta a lottare contro la frode e l'evasione fiscale. Inoltre l'operatore che desidera ottenere l'autorizzazione deve fornire determinate informazioni all'ARJEL, in particolare riguardanti la sua identità, la struttura, le eventuali condanne penali, il tipo di offerta e le misure di sicurezza che intende adottare. Gli operatori titolari di un'autorizzazione devono altresì adempiere determinati obblighi relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro, alla trasparenza delle operazioni di gioco e alla protezione dei giocatori. Infine, ogni operatore deve gestire un sito web esclusivamente accessibile attraverso un nome di dominio di primo livello con la sigla finale «.fr», verso il quale sono dirette le connessioni con un indirizzo IP francese. Contro i giochi in linea illegali la legge prevede il blocco dell'accesso al sito illegale e il blocco dei suoi flussi finanziari. In entrambi i casi l'ARJEL ingiunge un termine all'operatore del sito illegale. Una volta scaduto tale termine, chiede al giudice di ordinare al fornitore di accesso a Internet o al sito ospitante di bloccare il sito illegale o di chiedere al ministro del bilancio di vietare tutti i movimenti e trasferimenti di denaro connessi a tale sito.

Per quanto riguarda le misure tese a lottare contro il riciclaggio di denaro, gli organizzatori di giochi devono, su comminazione di sanzioni amministrative, registrare l'identità di determinati giocatori e conservarla per cinque anni. Il Ministero delle finanze e il Ministero dell'interno possono vietare movimenti legati a conti degli organizzatori. Inoltre, gli operatori in linea devono illustrare all'ARJEL le loro modalità d'accesso, d'iscrizione, d'incasso e di pagamento.

Le due autorità competenti nel settore dei giochi sono state istituite con la legge del 2010. Il «Comité consultatif des jeux (CCJ)» è competente per tutti i giochi in denaro. Ha in particolare il compito di raccogliere le informazioni delle autorità di controllo e degli operatori dei giochi. Il CCJ si esprime anche in merito all'efficacia delle misure di prevenzione e propone aggiornamenti della legislazione. L'ARJEL ha il compito di rilasciare le autorizzazioni per i giochi in linea e di garantire che gli operatori rispettino i loro obblighi.

La legge prevede sanzioni penali in caso di violazioni da parte degli organizzatori dei giochi, in particolare in caso di organizzazione di lotterie illecite, di gestione di una casa da gioco e di organizzazione di giochi d'azzardo pubblici senza autorizzazione nonché d'importazione o fabbricazione di apparecchi da gioco non ammessi. La legge punisce anche l'organizzazione di scommesse ipliche illecite e determinate violazioni nei giochi in linea.

La politica di tutela dei giocatori ha l'obiettivo di limitare l'uso dei giochi in modo tale da prevenire il gioco eccessivo o patologico. I giocatori devono essere indotti ad assumersi la responsabilità dei loro atti. Tra le misure di protezione vanno menzionate in particolare le restrizioni dell'accesso, un elenco delle persone escluse dal gioco, regole severe per la pubblicità dei giochi in denaro, misure di protezione dei minori, il divieto di giocare su credito, regole sulla quota di distribuzione ai giocatori, restrizioni relative alle gratificazioni finanziarie versate ai giocatori e disposizioni sulle informazioni e le avvertenze da affiggere all'entrata delle case da gioco.

Infine, per quanto riguarda l'utilizzazione degli utili, gli organizzatori dei giochi devono versare una tassa elevata, diversa per ogni tipo di gioco. Il gettito fiscale è ripartito tra il Comune di ubicazione e lo Stato ed in seguito è ridistribuito in vario modo, in particolare come contributi alle opere sociali.

## *Italia*

In Italia il settore dei giochi in denaro è di competenza esclusiva dello Stato. Fino al 2002 secondo la legislazione sui giochi in denaro lo Stato era responsabile dell'organizzazione e dello svolgimento dei giochi in denaro. Lo svolgimento dei giochi era riservato a pochi organi pubblici o privati che dovevano essere in possesso di una concessione. Il legislatore italiano era molto restio nell'autorizzare nuove possibilità di giochi in denaro e, sancendo un divieto di massima dei giochi in denaro, limitava l'offerta a quelli già consolidati nella società italiana.

Queste condizioni quadro particolari hanno portato a molte azioni da parte di organizzatori stranieri di giochi in denaro dinnanzi ai tribunali nazionali o europei e a diversi procedimenti per violazione di contratto della Commissione europea, con la motivazione che la normativa italiana era contraria ai principi dei trattati dell'UE, in particolare alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi nel mercato interno. In seguito ai procedimenti e alla domanda crescente dei giocatori italiani, che si sono progressivamente rivolti a forme illegali di giochi in denaro, il legislatore italiano si è visto costretto a modificare la legislazione restrittiva sui giochi in denaro e a offrire nuovi giochi mediante canali innovativi e protetti. Ha quindi avviato un processo graduale di liberalizzazione del mercato dei giochi in denaro, introducendo l'obbligo di concessione per l'organizzazione di giochi in denaro e di autorizzazione della polizia per i giochi in denaro offline. L'ammissione dell'offerta di giochi in linea è stata l'ultima e probabilmente la più importante novità introdotta sul mercato. I titolari di una concessione per l'organizzazione di giochi in denaro in linea possono proporre i seguenti giochi (alcuni o tutti): scommesse sportive e scommesse su singoli avvenimenti, cosiddette scommesse «punta e banca» (betting exchange), lotterie, bingo, tornei di poker e altri giochi di destrezza nonché giochi da casinò incluso il poker. Nel 2014 il Parlamento ha autorizzato il Governo italiano a rivedere nuovamente la normativa sui giochi in denaro con l'obiettivo di riunirla in un'unica legge e sottoporre a revisione le regole di tassazione e quelle per le misure di protezione dei giocatori, tenendo conto di tutte le sentenze giudiziarie rilevanti a livello europeo.

L'offerta dei giochi e la vigilanza sono disciplinate come segue. Le quattro case da gioco tradizionali (ossia non in linea) sono gestite dalle autorità locali e sottostanno alla vigilanza del Ministero dell'interno. Gli altri giochi in denaro sono sorvegliati dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato del Ministero dell'economia e delle finanze. Quest'ultima è stata trasposta nell'«Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM)», che attualmente rilascia le concessioni e le autorizzazioni per gli organizzatori di giochi in denaro. L'ADM rilascia le concessioni soltanto se i concessionari soddisfano determinati requisiti tecnici e finanziari e se i proprietari, la direzione e il personale più importante è ben qualificato sotto il profilo professionale. L'adempimento di tali requisiti è verificato durante l'intera durata della concessione. Il controllo dell'adempimento dei requisiti tecnici e finanziari da parte degli organizzatori di giochi in linea è notevolmente agevolato da un sistema informatico centrale dell'ADM. Gli organizzatori devono trasmettere sistematicamente all'ADM i dati delle transazioni, i rapporti sulla manutenzione del sistema da gioco e sugli accantonamenti per le imposte e le tasse. Nel contratto sulla concessione i concessionari si dichiarano disposti a far ispezionare dall'ADM i propri locali o quelli dei partner tecnologici con sede nello Spazio economico europeo.

In concomitanza con l'estensione dell'offerta di giochi in denaro a Internet, nel 2006 e nel 2009 sono state introdotte importanti misure vincolanti per proteggere i gioca-

tori. Ad esempio, tutti i giocatori devono essere identificati e registrati nel sistema centrale dell'ADM. Inoltre, i concessionari di giochi in denaro in linea sono tenuti a offrire ai nuovi giocatori registrati degli strumenti che permettano a questi ultimi di limitarsi a determinati giochi o di escluderne alcuni prima di accedere al sito.

Nel 2012 è stata istituita una base legale per proteggere i giocatori che si dedicano ai giochi in denaro tradizionali. Secondo la legge, nei locali in cui si gioca devono essere affisse informazioni sulla ludopatia e sugli apparecchi da gioco e sullo scontrino della scommessa devono esservi informazioni sulle possibilità di vincita. Inoltre, le persone di età inferiore a 18 anni non possono accedere ai locali da gioco, anche se la legge non esige controlli sistematici all'entrata. Infine, l'ADM è esortata a rivedere la propria politica in materia di concessioni in modo tale che col tempo nei dintorni di scuole, chiese e istituzioni analoghe non vi siano più apparecchi automatici per il gioco in denaro. Gli organizzatori di giochi in denaro devono impegnarsi nei confronti dell'ADM a prevenire la dipendenza dal gioco in denaro e il gioco in denaro da parte di minorenni e, in generale, a promuovere un atteggiamento responsabile nei confronti dei giochi in denaro. In programmi appositi, alcuni organizzatori – tra cui anche quelli di giochi da casinò tradizionali o di lotterie – si sono impegnati volontariamente ad assumere le proprie responsabilità sociali.

Il gettito fiscale dei giochi in denaro è considerato un introito dello Stato non vincolato a uno scopo preciso, ma i preventivi annuali prevedono che una parte sia versata direttamente al settore dell'allevamento equino e al Comitato olimpico nazionale italiano (CONI). La legge del 2014 sulla delega fiscale, non ancora attuata, autorizza il Governo italiano a istituire un fondo per la prevenzione e il trattamento della dipendenza dal gioco alimentato dagli utili risultanti dal gioco in denaro. La legge prevede un eventuale innalzamento delle quote fiscali per i giochi in denaro in modo da aumentare il gettito destinato al fondo.

### *Austria*

A livello federale i giochi in denaro sono disciplinati nella legge del 1989 sui giochi d'azzardo (Glücksspielgesetz). Quest'ultima permette allo Stato federale di «privatizzare» i giochi in denaro monopolizzati e di affidarli a società di capitale commerciali mediante il rilascio di concessioni temporanee. La legge contempla tutti i giochi in cui la fortuna svolge un ruolo determinante e prevede l'aumento del numero di autorizzazioni per la gestione di una casa da gioco da undici a dodici. In Austria le scommesse sportive non fanno parte dei giochi d'azzardo. Sono considerate giochi di destrezza e sono disciplinate dagli Stati federati, come d'altronde nella maggior parte dei casi anche gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo al di fuori delle case da gioco.

La legge sui giochi d'azzardo prevede disposizioni dettagliate per l'unica concessione in materia di lotterie e per le concessioni delle case da gioco. Essa ammette solo poche eccezioni al monopolio sui giochi in denaro (p. es. per giochi passatempo con piccoli importi o per gli apparecchi automatici disciplinati dal diritto degli Stati federati). Fino a novembre 2014 la legge sui giochi d'azzardo è stata modificata 34 volte. Numerose modifiche (p. es. 2008, 2012, due volte 2013) si sono rese necessarie in seguito a sentenze della Corte costituzionale austriaca (Verfassungsgerichtshof, VfGH), che verifica la conformità costituzionale delle leggi.

I titolari di una concessione possono proporre anche giochi in denaro in linea. Ciò vale sia per la concessione per le lotterie sia per quelle per le case da gioco. In marzo

2015 il Ministero delle finanze austriaco ha annunciato di voler combattere le offerte in linea illegali bloccandone l'accesso; finora non esiste una normativa in merito. Al momento è in elaborazione uno studio su come procedere concretamente.

La vigilanza sui giochi in denaro compete al Ministero delle finanze. Sono previste sanzioni soprattutto per le cosiddette infrazioni amministrative che sono perseguite in un procedimento penale amministrativo. Il diritto penale è sussidiario a tale procedimento, il che è una peculiarità della legislazione sui giochi in denaro.

La protezione dei giocatori è l'obiettivo principale o secondario di numerose disposizioni della legge sui giochi d'azzardo. Le case da gioco devono ad esempio procurarsi informazioni indipendenti sulla solvibilità dei giocatori e condurre un colloquio di consulenza con i giocatori per i quali sussiste il sospetto fondato che mettano in pericolo la propria sussistenza. Se un giocatore continua a mettersi in pericolo nonostante il colloquio o se rifiuta il colloquio la casa da gioco deve pronunciare l'esclusione dal gioco o almeno limitare il numero delle visite. Per gli apparecchi automatici per il gioco in denaro vige l'obbligo di controllare l'età dei giocatori quando accedono alle sale, di indicare le probabilità di vincita e di prevedere sistemi d'allarme, limitazioni delle puntate e delle vincite nonché una fase d'intervallo dopo due ore di gioco. Anche nel caso di giochi in denaro in linea (illegali) proposti dall'estero vi è una certa protezione dei giocatori: la giurisprudenza austriaca più recente tende a garantire al giocatore il diritto di farsi rimborsare tutti gli importi persi.

Lo Stato riscuote dai titolari delle concessioni numerose tasse speciali che in linea di massima sono destinate alle casse dello Stato. Una parte fissa è tuttavia destinata alla promozione dello sport. Esistono regole dettagliate sulla ripartizione dei fondi tra le diverse forme di promozione dello sport e sugli organi e le istituzioni che decidono in merito alla ripartizione.

### *Liechtenstein*

Dal 1° gennaio 2011 nel Liechtenstein sono in vigore una nuova legge sui giochi in denaro (Geldspielgesetz, GSG) e ordinanze sulle case da gioco, sui giochi d'azzardo o in denaro e sui giochi in denaro in linea. In linea di massima il gioco in denaro è vietato, ma il Governo può rilasciare concessioni per case da gioco e giochi in denaro in linea nonché autorizzazioni per lotterie e scommesse. La vigilanza compete all'Ufficio dell'economia (Amt für Volkswirtschaft). In seguito a controversie giuridiche, finora non è stata rilasciata alcuna concessione per case da gioco. Sembra che non siano neppure state rilasciate concessioni per giochi in denaro in linea.

Tra le altre cose, la legge sui giochi in denaro prevede misure tese a prevenire le conseguenze sociali nocive del gioco e a garantire uno svolgimento sicuro, regolare e trasparente dei giochi. L'elaborazione di un piano di misure sociali è una delle condizioni per il rilascio della concessione alle case da gioco. Per i giochi in linea un giocatore può avere soltanto un conto utente che deve contenere informazioni precise sui giochi esercitati, sulla data e l'ora del gioco e sulla sua durata nonché sulle poste e sulle vincite. Inoltre la legge sui giochi in denaro prevede sia l'esclusione dal gioco pronunciata da terzi sia l'autoesclusione. Per poter effettivamente eseguire le esclusioni dal gioco le case da gioco sono tenute ad accertare l'identità delle persone prima dell'accesso. Gli organizzatori di giochi in denaro in linea sono soggetti a un obbligo analogo.

Sulle case da gioco, le lotterie, le scommesse e i giochi in denaro in linea è prelevata una tassa, il cui importo varia a seconda del gioco.

Anche se finora non sono ancora state rilasciate concessioni secondo la GSG, la legge sarà modificata. Da maggio a luglio 2015 il Governo ha posto in consultazione una modifica di legge il cui elemento principale è il passaggio dal sistema di concessioni a un sistema di autorizzazioni della polizia.

### *Regno Unito*

L'atto normativo più importante del diritto primario che disciplina i giochi in denaro in Gran Bretagna (ossia in Inghilterra, Scozia e Galles) è la legge sui giochi in denaro del 2005 (Gambling Act 2005). La legge è stata integrata con numerosi atti normativi secondari (ordinanze, disposizioni d'esecuzione e prescrizioni amministrative). Sono escluse dal campo d'applicazione del «Gambling Act 2005» soltanto le lotterie professionali di grande estensione. In tale settore si è deciso di mantenere il modello precedente con un'unica lotteria nazionale gestita da un'impresa privata e sorvegliata da un'autorità di vigilanza, la commissione nazionale della lotteria (National Lottery Commission). La lotteria nazionale è disciplinata da atti normativi più vecchi, come d'altronde anche le scommesse a quota fissa sulle corse ippiche.

Il «Gambling Act 2005» si basa sul principio secondo cui non dovrebbe essere la politica governativa bensì il mercato a decidere il tipo e il numero dei giochi in denaro pubblici. Gli organizzatori dei giochi devono tuttavia rispettare limitazioni previste dalla legge e tese a garantire che tali giochi non sfruttino giocatori bisognosi di protezione, che i giochi siano corretti e che non cadano nelle mani della criminalità organizzata. Le autorità locali hanno inoltre la possibilità di limitare le sale da gioco a determinate zone.

Nel Regno Unito, dal 2007 il quadro giuridico del settore dei giochi in denaro non è mutato. Tuttavia alla fine del 2014 piccole modifiche del «Gambling Act 2005» hanno condotto a una modifica importante nel settore dei giochi in denaro in linea: gli organizzatori stranieri non possono più pubblicizzare o offrire i propri servizi senza una concessione britannica, anche se non sono previste misure per imporre questa regola (p. es. blocco della pagina web o del traffico dei pagamenti). L'autorità di vigilanza competente per i giochi in denaro (Gambling Commission) minaccia tuttavia di revocare la concessione agli organizzatori di giochi in denaro, alle imprese di software e ai loro partner con sede in Gran Bretagna, se fanno parte di reti a cui partecipano anche organizzatori privi di concessione che offrono notoriamente i loro giochi a giocatori domiciliati in Gran Bretagna.

Nel settore della protezione dei giocatori, il danneggiamento e lo sfruttamento di minorenni e altre persone bisognose di protezione sono ritenuti pericoli concreti connessi ai giochi in denaro che occorre prevenire. Le misure concrete per tutelare i minorenni e le altre persone bisognose di protezione non sono previste negli atti normativi, bensì nelle condizioni stabilite dall'autorità di vigilanza per il rilascio della concessione. Grazie a questo sistema, le autorità possono imporre rapidamente agli organizzatori nuove misure adeguate all'evoluzione scientifica e tecnologica senza dover attendere che il Governo o il Parlamento modifichi la legislazione. Un concessionario che non rispetta le misure prescritte può essere punito in modo rapido e adeguato; nel caso estremo rischia la revoca della concessione. La misura probabilmente più importante è l'obbligo dei concessionari di formulare e attuare una politica imprenditoriale con obiettivi specifici. Alcuni sono di carattere generale,

ad esempio la partecipazione alle cure dei giocatori dipendenti dal gioco nonché la formazione e la ricerca nel settore del comportamento di gioco problematico, mentre altri sono piuttosto specifici, ad esempio il controllo dell'età nonché l'obbligo di confrontare con il loro problema i giocatori che mostrano sintomi di dipendenza dal gioco.

Alcune misure si applicano praticamente soltanto ai giochi in denaro in linea: le pagine web vanno ad esempio configurate in modo tale da poterne bloccare l'accesso sull'apparecchio terminale (in particolare da parte dei genitori per proteggere i propri figli). Inoltre gli importi versati sul conto personale del giocatore mediante carta di credito sono a disposizione per giocare soltanto dal momento in cui l'emittente della carta ha acconsentito al versamento. Infine deve essere possibile riconoscere se un giocatore ha aperto più di un conto per il gioco.

Gli utili dei giochi in denaro sono destinati alle casse dello Stato, fatti salvi i tre casi seguenti: gli importi volontari versati al posto della tassa sulle case da gioco prevista dalla legge sono ridistribuiti dal «Responsible Gambling Trust»; il gettito della tassa sulle scommesse ippiche è distribuito dal «Horserace Betting Levy Board»; quello della tassa sulla lotteria nazionale dal «Big Lottery Fund» e da 11 ulteriori enti. Queste istituzioni operano per lo più indipendentemente dalle autorità nazionali o regionali della Gran Bretagna. Vi sono pressioni politiche affinché le istituzioni rendano conto ai cittadini e ai loro rappresentanti eletti e operino come auspicato da questi ultimi. Le istituzioni in questione hanno reagito a queste richieste eleggendo personalità di spicco nei propri organi di vigilanza, pubblicando i piani d'investimento e invitando l'opinione pubblica a partecipare alla formulazione di strategie d'investimento. Nel periodo attuale di austerità la politica chiede inoltre che gli utili dei giochi in denaro siano destinati a progetti e persone che non ricevono fondi provenienti dagli introiti fiscali generali.

### *Belgio*

Già nel 1902 il legislatore belga ha emanato una prima legge sul divieto dei giochi in denaro. Ciononostante per quasi un secolo fu tollerato che in alcune case da gioco si proponessero giochi in denaro.

Con l'approvazione della legge del 7 maggio 1999 sui giochi d'azzardo, gli impianti per il gioco d'azzardo e la protezione dei giocatori (qui appresso: legge del 1999) il sistema è cambiato radicalmente. È stato introdotto un divieto generale salvo per l'offerta di giochi che usufruiscono di una concessione. La legge prevede anche una definizione più ampia del gioco d'azzardo secondo cui anche un gioco in cui il caso svolge soltanto un ruolo secondario è considerato un gioco d'azzardo. L'autorità competente per il rilascio delle autorizzazioni e la sorveglianza è la «Commission des jeux des hasard». Sono fatte salve le lotterie che rientrano nella sfera di competenza del Ministero delle finanze.

Negli ultimi anni la legge del 1999 è stata più volte oggetto di dibattiti parlamentari. La revisione più importante è avvenuta il 10 gennaio 2010 e ha riguardato soprattutto i giochi in denaro in linea, quelli nei media (radio, televisione o stampa) e le scommesse. Non era certo che le disposizioni fossero compatibili con la normativa dell'UE, ma la Corte costituzionale ha deciso che lo sono. In ambito legislativo il Belgio intende creare maggiore coerenza tra le diverse categorie di giochi e coordinare meglio le proprie disposizioni con quelle dell'UE. Una sfida importante è inoltre costituita dai giochi in denaro in linea.

Gli organizzatori di giochi in denaro in linea hanno bisogno di un'«ulteriore» concessione e devono pertanto essere già titolari di una concessione nel settore tradizionale (non in linea) dei giochi. Inoltre, la concessione è rilasciata soltanto se il server su cui si trova il sito web è sul territorio belga. Gli operatori titolari di una concessione che soddisfano anche tutte le altre condizioni materiali possono offrire giochi in denaro in linea. Questi ultimi devono essere strutturati in modo simile a quelli tradizionali (non in linea). Il blocco dell'accesso a siti illegali e dei flussi di denaro connessi a tali siti è possibile in virtù del Codice di procedura penale (Code d'instruction criminelle) e dei vari verbali firmati dai diversi operatori. Oltre al blocco la legge del 1999 prevede sanzioni penali e amministrative sia per gli organizzatori di giochi in denaro e i loro impiegati sia per i giocatori.

Per proteggere i giocatori è prevista tutta una serie di misure, quali la limitazione delle perdite, il divieto di giocare per le persone d'età inferiore ai 21 anni e per quelle vulnerabili nonché un registro nazionale delle persone escluse dal gioco (autoesclusione o esclusione da parte di terzi). È inoltre vietato concedere crediti ai giocatori e questi ultimi sono tenuti a identificarsi. Vigono altresì il divieto di attirare i giocatori con la pubblicità oppure con beni e prestazioni gratuiti o a prezzo ridotto come pure l'obbligo di informare i giocatori e il pubblico sui rischi e i pericoli del gioco, inclusa l'indicazione di servizi di consulenza per le persone con problemi. I proventi dei giochi sono destinati a scopi d'utilità pubblica. La «Loterie Nationale» è ad esempio tenuta a sostenere finanziariamente numerose organizzazioni.

### *Norvegia*

In Norvegia la legislazione sui giochi in denaro poggia soprattutto su tre leggi: la legge sulle lotterie (lotteriloven), la legge sui totalizzatori (totalisatorloven) e la legge sui giochi in denaro (pengespiloven). La legge sulle lotterie contiene le regole generali per i giochi in denaro, mentre quelle sui totalizzatori e i giochi in denaro disciplinano i giochi oggetto di un monopolio.

Va innanzitutto osservato che in Norvegia vige un divieto generale dei giochi in denaro e, visto il mercato non liberalizzato, le autorità possono controllare in modo severo i giochi in denaro. La legislazione intende garantire che per lo svolgimento di giochi in denaro siano soddisfatte determinate condizioni e che i giochi in denaro siano soggetti a vigilanza statale, al fine di prevenire le loro conseguenze sociali nocive, quali la dipendenza dal gioco e i reati. I giochi in denaro sono sorvegliati dall'autorità norvegese dei giochi in denaro (Lotteritilsynet) – un ufficio statale che sorveglia sia le lotterie private sia i giochi di monopolio dello Stato. Le organizzazioni e associazioni che intendono organizzare giochi secondo la legge sulle lotterie necessitano di un'autorizzazione. I giochi monopolizzati secondo la legge sui giochi in denaro sono organizzati da Norsk Tipping, un'impresa dello Stato. I giochi secondo la legge sui totalizzatori (totoscommesse sulle corse ippiche) sono organizzati dalla fondazione Norsk Rikstoto.

Le lotterie in linea ed altri giochi in linea sono in generale vietati. In seguito alla crescita del mercato dei giochi in linea, dal 2011 Norsk Tipping e Norsk Rikstoto sono tuttavia autorizzate a offrire giochi in linea.

Per limitare le conseguenze nocive dei giochi in denaro, nel settore dei giochi organizzati da Norsk Tipping sono state adottate quattro misure principali: limiti d'età, limitazione delle poste (somma massima che una persona può puntare), limitazione

delle perdite (somma massima che un giocatore può perdere), limitazione del tempo di gioco. Per alcuni dei giochi proposti da Norsk Tipping i giocatori devono fissarsi obbligatoriamente dei limiti per le poste, per altri possono farlo volontariamente. Tutti i giochi gestiti da Norsk Tipping sono vietati ai minori di 18 anni e la puntata complessiva massima è di 40 000 corone norvegesi al giorno, 100 000 alla settimana, 300 000 al mese e 1 000 000 all'anno. Norsk Tipping deve impedire di giocare alle persone che hanno raggiunto uno di questi limiti. Inoltre i giocatori possono autoescludersi dai giochi per un determinato periodo (autoesclusione). Per la partecipazione ai giochi secondo la legge sui totalizzatori, in cui i giocatori si affrontano tra di loro (totoscommesse sulle corse ippiche), vale un'età minima di 18 anni; i giochi che non sono organizzati da Norsk Rikstoto sono vietati. Inoltre, Norsk Rikstoto fissa regole specifiche per l'organizzazione delle corse e per il calcolo e il versamento delle vincite. Gli ippodromi sono responsabili del rispetto delle regole.

I giochi vietati secondo la legislazione norvegese vengono combattuti con tre misure: divieto di commercializzare giochi non autorizzati o di servire da intermediari per tali giochi; divieto di esercitare giochi in denaro non autorizzati; blocco delle transazioni finanziari connesse ai giochi non autorizzati. Tali misure si applicano anche ai giochi in denaro in linea.

Per impedire i giochi in denaro illegali, l'autorità competente può imporre alla parte che viola la legge di porre rimedio alla situazione e di interrompere la propria attività. L'autorità può anche infliggere multe amministrative e con la condizionale. Le violazioni che potrebbero costituire un reato vengono comunicate alla polizia. A seconda della legge applicabile e della gravità della violazione, i reati sono puniti con la multa e in alcuni casi con una pena detentiva.

Ogni giocatore può decidere di far versare una parte delle sue poste direttamente a un'organizzazione locale iscritta nel registro delle organizzazioni (frivillighetsregisteret). Gli utili di Norsk Tipping sono ripartiti secondo una formula fissata nella legge. La maggior parte è destinata allo sport, il resto alla cultura e a organizzazioni umanitarie e di beneficenza. Gli utili di Risktoto contribuiscono a promuovere l'ippica e l'allevamento dei cavalli in Norvegia. A determinati giochi si applicano regole speciali.

### *Unione europea e AELS*

La direttiva dell'UE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi<sup>47</sup> esclude esplicitamente dal proprio 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»<sup>48</sup>. Per questo settore è tuttavia di rilievo anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) in merito alle libertà fondamentali. Ne consegue che, essendo i giochi in denaro un'attività economica, la pertinente legislazione nazionale degli Stati membri deve essere giudicata in particolare alla luce della libera prestazione di servizi (art. 56 segg. del Trattato sul funzio-

<sup>47</sup> Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36.

<sup>48</sup> Cfr. art. 2 lett. h della direttiva 2006/123/CE.

namento dell'Unione europea)<sup>49</sup>. Lo stesso vale per la pubblicità per i giochi in denaro<sup>50</sup>.

In linea di massima le disposizioni nazionali che abrogano o limitano il diritto degli organizzatori di proporre giochi in denaro oltre frontiera costituiscono una restrizione alla libera prestazione di servizi e sono contrarie all'articolo 56 del Trattato sul funzionamento dell'UE<sup>51</sup>. La CGUE ammette tuttavia restrizioni alla libera prestazione di servizi in presenza di interessi comuni cogenti, quali la protezione dei consumatori, la prevenzione delle conseguenze sociali nocive del gioco, l'impeachment di abusi e truffe o la protezione dei cittadini da spese eccessive<sup>52</sup>. Dopo una fase iniziale di assestamento, la CGUE ha consolidato la propria giurisprudenza in merito alla compatibilità delle normative nazionali con l'articolo 56 del Trattato sul funzionamento dell'UE. In una prima serie di sentenze<sup>53</sup>, la CGUE ha lasciato agli Stati membri un certo margine di apprezzamento per il grado di protezione da raggiungere sul proprio territorio, riconoscendo pertanto numerosi motivi cogenti di interesse comune. In una seconda serie di sentenze<sup>54</sup> la CGUE ha parzialmente limitato il margine discrezionale degli Stati membri, mostrandosi più intransigente in riferimento al rispetto del principio di proporzionalità. Secondo la sentenza Gambelli, ad esempio, lo Stato italiano viola il principio di proporzionalità e il requisito della coerenza, in quanto incita i consumatori a partecipare ai giochi affinché siano generate entrate per le casse dello Stato. Una politica di espansione controllata nel settore dei giochi d'azzardo può essere compatibile con gli obiettivi della protezione dei consumatori e della lotta alla criminalità se induce i giocatori a passare da giochi o scommesse segreti e vietati a offerte di gioco controllate, a condizione che

<sup>49</sup> CGUE, 11 sett. 2003, Anomar, Rs. C-6/01, Slg. I-8621, n. marg. 47; cfr. anche il rapporto dell'11 giu. 2013 sui giochi d'azzardo in linea nel mercato interno della Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori del Parlamento europeo (2012/2322 [INI]), sezione A.

<sup>50</sup> CGUE, 24 mar. 1994, Schindler, Rs. C-275/92, Slg. I-1039, n. marg. 22 e 23; CGUE, 8 lug. 2010, Sjöberg e Gerdin, cause riunite C-447/08 e C-448/10, Slg. I-6921, n. marg. 33 e 34; CGUE, 8 set. 2010, Stoss, cause riunite C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, Slg. I-8069, n. marg. 56; CGUE 12 lug. 2012, HIT e HIT LARIX, Rs. C-176/11, ECLI:EU:C:2012:454, n. marg. 16-18; CGUE, 12 giu. 2014, Digibet e Albers, Rs. C-156/13, ECLI:EU:C:2014:1756, n. marg. 21.

<sup>51</sup> Cfr. p. es. sentenza Schindler, n. marg. 47; CGUE, 21 set. 1999, Läära, Rs. C-124/97, Slg. I-6067, n. marg. 29; CGUE, 6 nov. 2003, Gambelli, Rs. C-243/01, Slg. I-13031, n. marg. 57-59; CGUE, 8 set. 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Rs. C-42/07, n. marg. 52; CGUE, 3 giu. 2010, Sporting Exchange Ltd (Betfair), Rs. C-203/08, n. marg. 24; CGUE, 3 giu. 2010, Ladbrokes Betting & Gaming Ltd, Rs. C-258/08, n. marg. 16; CGUE, 15 set. 2011, Dickinger e Ömer, Rs. C-347/09, Slg. I-8185, n. marg. 41; CGUE, 24 gen. 2013, Stanleybet International Ltd u.a., cause riunite Rs. C-186/11 e C-209/11, ECLI:EU:C:2013:33, n. marg. 21; CGUE, 30 apr. 2014, Robert Pflieger, Rs. C-390/12, ECLI:EU:C:2014:281, n. marg. 39; CGUE, 22 gen. 2015, Stanley International Betting Ltd., Rs. C-463/13, ECLI:EU:C:2015:25, n. marg. 46.

<sup>52</sup> P. es.: sentenza Schindler, n. marg. 57-60; sentenza Gambelli, n. marg. 67; sentenza Anomar, n. marg. 73; CGUE, 6 mar. 2007, Placanica et. al., cause riunite C-338/04, C-259/04, C-360/04, Slg. I-1891, n. marg. 46; CGUE, 8 set. 2010, Carmen Media Group Ltd., Rs. C-46/08, Slg. I-8149, n. marg. 55; CGUE, 19 lug. 2012, SIA Garkalns, Rs. C-470/11, ECLI:EU:C:2012:505, n. marg. 39; Urteil HIT e HIT LARIX, n. marg. 21; sentenza Sjöberg e Gerdin, n. marg. 36; sentenza Robert Pflieger, N. marg. 40 seg.; sentenza Stanley International Betting Ltd., n. marg. 48; sentenza Digibet e Albers, n. marg. 23.

<sup>53</sup> Circa dal 1994 al 2003; cfr. p. es. le sentenze Schindler; Läära; CGUE, 21 ott. 1999, Zenatti, Rs. C-67/98, Slg. I-07289 e sentenza Anomar.

<sup>54</sup> Circa dal 2003 al 2009; cfr. p. es. sentenza Gambelli; sentenza Placanica; CGUE, 6 ott. 2009, Commissione contro Spagna, Rs. C-153/08, Slg. I-9735.

l'espansione sia soggetta a un severo controllo da parte delle autorità<sup>55</sup>. Infine, la CGUE ha ribadito che la normativa sui giochi in denaro è uno degli ambiti in cui vi sono notevoli differenze etiche, religiose e culturali tra gli Stati membri. In assenza di un'armonizzazione, gli Stati membri usufruiscono di un grande margine d'apprezzamento nel definire i requisiti risultanti dalla protezione degli interessi pubblici e dal grado di protezione auspicato<sup>56</sup>. In tale contesto la CGUE ha esplicitamente riconosciuto che le particolarità etiche, religiose e culturali e le possibili conseguenze morali e finanziarie dannose dei giochi giustificano un adeguato margine d'apprezzamento degli Stati membri. Le autorità devono poter valutare secondo la propria gerarchia di valori le esigenze che risultano dalla protezione dei consumatori e dell'ordinamento sociale e decidere il modo migliore per raggiungere questi obiettivi<sup>57</sup>. Sono libere di limitare l'offerta di giochi in denaro e di affidarla a istituzioni pubbliche o caritative<sup>58</sup>. Nel caso di un sistema di concessioni gli Stati membri sono tuttavia tenuti ad aprire il mercato anche a organizzatori che hanno sede in altri Stati membri. Le procedure di rilascio devono essere imparziali e svolte secondo criteri trasparenti<sup>59</sup>. Gli Stati membri sono inoltre liberi di fissare i propri obiettivi di politica in materia di giochi in denaro e di definire in modo preciso il livello di protezione auspicato, ma le restrizioni previste devono soddisfare i requisiti fissati dalla giurisprudenza in riferimento al principio della proporzionalità. Secondo tale principio è in particolare necessario che le restrizioni mirino effettivamente a diminuire l'offerta dei giochi e a limitare il gioco in denaro in modo coerente e sistematico<sup>60</sup>. Per il resto il finanziamento di scopi d'utilità pubblica non può essere addotto a motivo esclusivo di una politica restrittiva in materia di giochi in denaro<sup>61</sup>.

È pertanto ammissibile una normativa nazionale che permette la pubblicità per case da gioco situate in un altro Stato membro, se la normativa di questo Stato sulla protezione dei giocatori offre garanzie analoghe a quella prevista dalla normativa nazionale<sup>62</sup>. Inoltre, uno Stato membro può imporre a un organizzatore di giochi in denaro di chiedere il rilascio di un'autorizzazione per l'offerta di giochi sul proprio territorio, anche se tale organizzatore è già titolare di un'autorizzazione per gli stessi giochi in denaro in un altro Stato membro<sup>63</sup>.

<sup>55</sup> Cfr. anche sentenza *Placanica*, n. marg. 55, CGUE, *Zeturf*, 30 giu. 2011; Rs. C-212/08, Slg. I-05633, n. marg. 58; sentenza *Stanleybet International Ltd*, n. marg. 36.

<sup>56</sup> Cfr. p. es. sentenza *HIT e HIT LARIX*, n. marg. 24 e 31; sentenza *Biasci et. al.*, n. marg. 29 e 43; sentenza *Digibet e Albers*, n. marg. 24; CGUE, 22 gen. 2015, *Stanley International Betting*, n. marg. 51 seg.

<sup>57</sup> Sentenza *Schindler*, n. marg. 60 e 61, sentenza *Gambelli*, n. marg. 63, sentenza *Stanleybet International Ltd*, n. marg. 24.

<sup>58</sup> P. es.: sentenze *Sjöberg e Gerdin*, n. marg. 43 e 45; CGUE, 30 giu. 2011; sentenza *Dickinger e Ömer*, n. marg. 48; sentenza *Zeturf*, n. marg. 41; sentenza *Stanleybet International Ltd*, n. marg. 29; CGUE, 12 set. 2013, *Biasci et al.*, cause riunite C-660/11 e C-8/12, ECLI:EU:C:2013:550, n. marg. 24.

<sup>59</sup> CGUE, 9 set. 2010, *Engelmann*, Rs. C-64/08, Slg. I-8219; CGUE, 16 feb. 2012, *Costa e Cifone*, cause riunite C-72/10 e C-77/10, ECLI:EU:C:2012:80, n. marg. 56; sentenza *Stanley International Betting Ltd*, n. marg. 38.

<sup>60</sup> P. es.: sentenza *Gambelli*, n. marg. 69; sentenza *Placanica*, n. marg. 54; sentenza *SIA Garkalns*, n. marg. 44 e 46; sentenza *Stoss*; sentenza *Carmen Media Group Ltd.*; *Winner Wetten GmbH*; sentenza *Robert Pflieger*, n. marg. 54 seg.

<sup>61</sup> P. es.: sentenza *Zenatti*, n. marg. 36; sentenza *Gambelli*, n. marg. 62; sentenza *Stoss*, n. marg. 104; sentenza *Dickinger e Ömer*, n. marg. 61.

<sup>62</sup> Sentenza *HIT e HIT LARIX*, n. marg. 31 e 32.

<sup>63</sup> Sentenza *Stoss*, n. marg. 113; sentenza *Biasci et al.*, n. marg. 41 segg.

Per quanto riguarda più specificamente Internet, l'articolo 56 del Trattato sul funzionamento dell'UE non si oppone a una normativa che vieta agli organizzatori di giochi in denaro residenti e autorizzati in uno Stato membro di offrire giochi in denaro in linea sul territorio di un altro Stato membro in cui non hanno sede<sup>64</sup>. La CGUE sottolinea inoltre che in seno all'UE il settore dei giochi in denaro offerti su Internet non è armonizzato e presenta pericoli maggiori rispetto ai giochi in denaro tradizionali<sup>65</sup>. È quindi ammessa una normativa che vieta la pubblicità rivolta ai cittadini di uno Stato membro per giochi in denaro organizzati in un altro Stato membro, a condizione che la sanzione non sia discriminante<sup>66</sup>. Tuttavia l'obiettivo della protezione dei giocatori può essere compatibile con una politica d'estensione dei giochi in denaro, contraddistinta soprattutto dalla creazione di nuovi giochi e dalla relativa pubblicità, soltanto se nello Stato in questione il gioco illegale ha raggiunto dimensioni considerevoli e le misure adottate mirano in modo sistematico e coerente a indurre i giocatori a rivolgersi ai giochi legali<sup>67</sup>. La Commissione si è dedicata alla tematica dei giochi in denaro in linea con la raccomandazione 2014/478/UE<sup>68</sup> proponendo agli Stati membri una serie di misure, senza tuttavia restringere il diritto di questi ultimi di disciplinare l'offerta di giochi in denaro. Le misure hanno lo scopo di escludere del tutto i minorenni dal gioco in denaro e di proteggere gli utenti e i consumatori adulti da offerte di giochi in linea illecite e potenzialmente dannose. La Corte AELS ha emanato due decisioni importanti in merito all'ammissibilità dei monopoli di Stato<sup>69</sup> e una sull'obbligo di trasparenza nella procedura di assegnazione delle concessioni<sup>70</sup>. La sua giurisprudenza corrisponde ampiamente a quella della CGUE.

#### *Organizzazione mondiale del commercio*

Nell'ambito della liberalizzazione del commercio mondiale, gestita dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), l'Accordo generale sul commercio dei servizi (noto con l'acronimo inglese GATS) disciplina la libera prestazione di servizi tra gli Stati membri. Mentre nella classificazione centrale di prodotti («Central Product Classification» 96492) allestita dall'ONU l'offerta di giochi in denaro è esplicitamente definita come prestazione di servizi, il GATS (art. XIV) contiene una riserva in riferimento alle misure necessarie per preservare l'ordine morale e pubblico. Tale riserva tiene conto del fatto che praticamente tutte le normative nazionali sui giochi in denaro escludono di fatto la libera prestazione di servizi.

64 Sentenza Liga Portuguesa de Futebol Profissional; sentenza Sporting Exchange Ltd (Betfair), n. marg. 33 segg.; sentenza Ladbrokes Betting & Gaming Ltd, n. marg. 54 segg.

65 Sentenza Liga Portuguesa, n. marg. 69 e 70.

66 Sentenza Sjöberg e Gerdin, n. marg. 46 e 57.

67 Sentenza Ladbrokes, n. marg. 24 segg.

68 Raccomandazione della Commissione del 14 lug. 2014 sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo on line e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo on line, GU L 214 del 19 lug. 2014, pag. 38.

69 Corte AELS, causa E-1/06 (EFTA Surveillance vs. The Kingdom of Norway); causa E-3/06 (Ladbrokes Ltd. vs. The Government of Norway).

70 Corte AELS, Rs. E-24/13 (Casino Admiral AG e Wolfgang Egger).

## **1.5 Attuazione**

A livello federale, per attuare il disegno di legge occorre rivedere le ordinanze e i regolamenti federali seguenti: l'ordinanza del 24 settembre 2004<sup>71</sup> sulle case da gioco (OCG), l'ordinanza del 27 maggio 1924<sup>72</sup> relativa alla legge federale concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate (OLLS), l'ordinanza del 24 settembre 2004<sup>73</sup> sul gioco d'azzardo (OGAz) e l'ordinanza della CFCG del 12 giugno 2007<sup>74</sup> sulla lotta contro il riciclaggio di denaro (ORD-CFCG). A livello dipartimentale dovrà inoltre essere emanata una nuova ordinanza sulla lotta al riciclaggio di denaro nel settore dei giochi di grande estensione. Infine occorrerà adeguare il regolamento del 6 dicembre 2007<sup>75</sup> della Commissione federale delle case da gioco ed emanare quello per l'organo di coordinamento.

L'attuazione della nuova LGD rende necessaria anche la revisione delle pertinenti basi legali cantonali. Occorre in particolare adeguare la Convenzione intercantonale del 7 gennaio 2005 sulla sorveglianza, l'autorizzazione e la ripartizione dei proventi delle lotterie e delle scommesse gestite sul piano intercantonale. Secondo le disposizioni transitorie i Cantoni devono porre in vigore le nuove disposizioni sui giochi di piccola estensione entro due anni dall'entrata in vigore della nuova LGD.

L'esecuzione della LGD compete soprattutto alla CFCG, all'autorità intercantonale e alle autorità d'esecuzione cantonali. Tali organi hanno partecipato attivamente all'elaborazione del disegno di legge nell'ambito dell'organizzazione del progetto e giudicano in modo positivo la sua adeguatezza alla prassi.

## **1.6 Interventi parlamentari**

Sui giochi in denaro sono stati presentati numerosi interventi parlamentari. I seguenti interventi sono stati approvati dal Parlamento e sono ancora pendenti:

- mozione Commissione degli affari giuridici CN: Autorizzare i tornei di poker a chiare condizioni (12.3001);
- postulato Lehmann Markus: Protezione sociale in Svizzera e nei Paesi limítrofi. Riflessioni sulla legge svizzera sui giochi in denaro (13.4004).

Il presente disegno di legge adempie gli obiettivi di entrambi gli interventi.

<sup>71</sup> RS 935.521

<sup>72</sup> RS 935.511

<sup>73</sup> RS 935.521.21

<sup>74</sup> RS 955.021

<sup>75</sup> RS 935.524

## 2

## Commento ai singoli articoli

### 2.1

### Capitolo 1: Disposizioni generali

#### *Art. 1*            Oggetto

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

I capoversi 2 e 3 escludono sei categorie dal campo d'applicazione della legge. Il disegno non si applica ai giochi in denaro in ambito privato (cpv. 2 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 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 loro numero deve essere ristretto affinché un gioco in denaro possa considerarsi organizzato in ambito privato. Un gioco è da considerarsi organizzato non in ambito privato quando i giocatori giocano l'uno contro l'altro su una piattaforma gestita a livello commerciale, ad esempio effettuando scommesse sportive fra di loro. Questo a prescindere dall'esistenza di uno stretto legame fra i giocatori.

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 in linea (cpv. 2 lett. b). Si tratta di giochi socialmente innocui, come ad esempio diverse forme di «Jass», considerati, secondo la prassi attuale, giochi di destrezza. 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 in linea. Se necessario, i Cantoni possono tuttavia prevedere determinate regole anche per questi giochi. Neppure in questo ambito la Confederazione fa uso delle sue ampie competenze legislative. Per le nozioni «esercizio automatizzato» e «esercizio in linea» si veda il commento all'articolo 3 lettera e.

Le competizioni sportive potrebbero rientrare nella definizione dei giochi in denaro di cui all'articolo 3 lettera a, ad esempio 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 LGD (cpv. 2 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 LGD.

Il capoverso 2 lettera d esclude dal campo d'applicazione della legge le lotterie e i giochi di destrezza destinati a promuovere le vendite ai quali è possibile partecipare gratuitamente alle stesse condizioni previste per chi punta una posta pecuniaria o conclude un negozio giuridico. La LGD non contempla quindi il gioco che serve primariamente alla promozione delle vendite, ovvero il gioco che è in ogni caso collegato all'acquisto di un prodotto (p. es. una merce nel commercio al dettaglio) o di un servizio (p. es. un abbonamento), oppure il gioco che rappresenta una misura di fidelizzazione dei clienti. Si è ad esempio in presenza di un gioco teso a fidelizzare la clientela quando un programma televisivo o radiofonico trasmette una lotteria o un gioco di destrezza per indurre gli spettatori o i radioascoltatori a continuare a seguire la trasmissione o l'insieme delle trasmissioni offerte.

Come ulteriore condizione, la partecipazione al gioco deve essere possibile anche gratuitamente alle stesse condizioni previste per chi punta una posta pecuniaria o conclude un negozio giuridico. Il termine «gratuitamente» non si riferisce soltanto alla partecipazione in quanto tale, ma anche alla comunicazione della stessa. La partecipazione al gioco non è gratuita se bisogna ad esempio ricorrere a un numero a tariffa maggiorata per dichiararsi partecipante. È per contro gratuita, se la comunicazione della stessa avviene sì a pagamento, ma alle tariffe di comunicazione usuali (p. es. per SMS o telefono). L'organizzatore di giochi che prevede l'impiego di un numero a tariffa maggiorata per la comunicazione della partecipazione al gioco deve nel contempo offrire la possibilità di comunicarla gratuitamente (p. es. via Internet o una chiamata telefonica gratuita) o alle tariffe usuali. In caso contrario, il gioco in questione rientra nel campo d'applicazione della legge. La comunicazione della partecipazione gratuita al gioco non deve, ovviamente, essere più costosa della comunicazione a pagamento. Di conseguenza, la via postale non può ad esempio essere considerata gratuita (costo minimo: 85 centesimi), se per la partecipazione a pagamento è previsto un SMS per 70 centesimi.

Infine, la partecipazione gratuita deve essere comunicata in modo chiaro e inequivocabile ed essere possibile alle stesse condizioni della partecipazione a pagamento. Ciò significa che non deve comportare alcuno svantaggio per i giocatori che optano per questa possibilità rispetto a quelli che pagano. Non può ad esempio prevedere un numero di partecipanti più limitato e deve essere disponibile e accessibile altrettanto facilmente come la partecipazione a pagamento. Questo non sarebbe ad esempio il caso se per comunicare la partecipazione gratuita venisse messa a disposizione una tecnologia obsoleta o che non si è ancora affermata (questo è oggi p. es. il caso del protocollo WAP).

I criteri summenzionati, che devono essere soddisfatti in modo cumulativo, 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 integralmente a scopi d'utilità pubblica. Il prodotto dei giochi conseguito oggi ad esempio dalla televisione e dalla stampa svizzere grazie alle tariffe di comunicazione maggiorate non è vincolato a uno scopo. Questi organizzatori di giochi, inoltre, non devono adottare misure di protezione dei giocatori dalla manipolazione, dalla truffa e dalla dipendenza dal gioco. Oltre alla deroga qui descritta (esclusione dal campo d'applicazione della legge di cui all'articolo 1 capoverso 2 lettera d), va tuttavia osservato che i giochi che non soddisfano i criteri dei giochi in denaro (assenza della possibilità di effettuare una posta in denaro e/o di conseguire una vincita in denaro,

cfr. art. 3 lett. a), possono essere esercitati a prescindere dalle disposizioni del presente disegno.

Il capoverso 2 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), che potrebbero rientrare nella definizione di giochi in denaro secondo l'articolo 3 lettera a, rientrino nel campo d'applicazione della LGD.

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 LCSL.

## *Art. 2*                    Scopo

Secondo l'articolo 2 il disegno persegue quattro obiettivi principali. 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. È inoltre volto a garantire la gestione sicura e trasparente dei giochi (lett. b), il che comporta determinati obblighi per gli organizzatori di giochi in denaro. 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 e dell'AI (lett. d.).

## *Art. 3*                    Definizioni

L'articolo 3 definisce i termini più importanti del disegno. 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. Questi due elementi devono consistere in denaro («posta pecuniaria») o in un suo surrogato («altro vantaggio pecuniario»), comprese le poste o le vincite in natura. Devono inoltre essere presenti cumulativamente. L'ordinanza d'esecuzione preciserà questi punti. La conclusione di un negozio giuridico equivale a una posta pecuniaria. L'acquisto di gratta e vinci, di biglietti della lotteria o di gettoni rappresenta ad esempio una posta pecuniaria o la conclusione di un negozio giuridico, ma anche la remunerazione di un servizio, l'acquisto di una merce o la conclusione di un abbonamento che permettono di partecipare a un gioco o a un concorso oppure di rispondere a una domanda per conseguire una vincita. Inoltre, una posta pecuniaria è data quando l'organizzatore del gioco offre ai giocatori la possibilità di partecipare al gioco usando un servizio a valore aggiunto (p. es. servizio telefonico a tariffa maggiorata), e ciò a prescindere dall'esistenza di altre possibilità di partecipare al gioco. Non vi è per contro una posta pecuniaria quando la comunicazione della partecipazione, nonostante sia a pagamento, non avviene a una tariffa maggiorata (p. es. comunicazione telefonica alle tariffe usuali). Un gioco che non implica né poste pecuniarie né la conclusione di negozi giuridici o che non prospetta possibilità di vincita in denaro oppure che non presenta nessuno di questi elementi non è un gioco in denaro. Questo è ad esempio il caso del flipper, un gioco d'intrattenimento che non prospetta la possibilità di una vincita in denaro o di un altro vantaggio pecuniario.

La definizione di lotterie (lett. b) si fonda sull'articolo 106 capoverso 3 lettera a Cost. Si rinuncia pertanto al criterio del piano prestabilito previsto dalla LLS che in passato ha ripetutamente creato problemi di delimitazione. Per precisare il disposto costituzionale l'espressione «numero illimitato» è integrata con «o perlomeno elevato di persone». S'intende così tenere conto del fatto che oggi molte lotterie in voga sono offerte soltanto a un numero limitato, ma pur sempre elevato di partecipanti. Questo è il caso delle lotterie in cui l'estrazione dei numeri vincenti precede la vendita dei biglietti. Il nostro Collegio dovrà precisare queste due nozioni che costituiscono il principale criterio di delimitazione nei confronti dei giochi da casinò (riguardo a questi ultimi cfr. art. 3 lett. g). Alle lotterie secondo l'articolo 3 lettera e (giochi di grande estensione) devono poter partecipare almeno 1000 persone per estrazione. Lo stesso vale in linea di massima per le lotterie secondo l'articolo 3 lettera f (piccole lotterie). Pertanto anche le piccole lotterie in cui l'estrazione precede la vendita dei biglietti devono essere accessibili almeno a 1000 persone per estrazione. Per quanto riguarda le piccole lotterie con estrazione successiva, il numero di partecipanti potrà anche essere inferiore a questa cifra minima. È il caso delle tombole organizzate da associazioni, cui possono partecipare anche soltanto 100 persone. Il numero di partecipanti non può tuttavia essere limitato *a priori*. Non sarebbe quindi ammissibile prevedere una piccola lotteria accessibile a un numero limitato di persone (p. es. al massimo 100). I giochi in cui un giocatore gioca da solo (contro l'organizzatore) e quelli in cui il numero dei partecipanti è esiguo o limitato, non rientrano quindi nella nozione di «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 o perlomeno elevato di persone»). Le piccole lotterie possono essere autorizzate soltanto alle condizioni di cui agli articoli 33 e 34. Secondo l'articolo 34 capoverso 1 le piccole lotterie devono basarsi su una ripartizione delle vincite predefinita. Affinché anche le piccole lotterie rientrino nella definizione di «lotterie», il disegno rinuncia al criterio dell'accessibilità «in diversi luoghi» previsto dall'articolo 106 capoverso 3 della Costituzione. Le piccole lotterie sono infatti offerte spesso in un solo luogo. Ne consegue che, in virtù del presente disegno, alla stregua del diritto e della prassi vigenti, le competenze esecutive cantonali sono più ampie rispetto a quanto previsto dal tenore della disposizione costituzionale, poiché sono estese alle piccole lotterie. Ciò corrisponde alla volontà del costituente, dato che l'elenco delle competenze esecutive cantonali di cui all'articolo 106 capoverso 3 Cost. enumera soltanto le garanzie minime per i Cantoni e quindi non è da considerarsi esaustivo<sup>76</sup>.

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). Le scommesse ammesse sono pertanto soltanto quelle sportive. La nozione di scommesse «esercitate professionalmente» di cui all'articolo 33 LLS è eliminata, poiché tali scommesse sono estremamente difficili da distinguere dai giochi proposti 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.

<sup>76</sup> Cfr. il messaggio del 20 ott. 2010 concernente l'iniziativa popolare federale «Per giochi in denaro al servizio del bene comune», FF 2010 7023, in particolare pag. 7060.

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 ed f). La differenza tra giochi di grande estensione e giochi di piccola estensione è costituita dal fatto che i per primi l'«esercizio è automatizzato o intercantonale o in linea». 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, le scommesse sportive locali e i piccoli tornei di poker. Il disegno autorizza anche tornei di poker al di fuori delle case da gioco, purché siano rispettate condizioni severe. I giochi di destrezza che non si svolgono in modo automatizzato, a livello intercantonale o in linea non sono considerati giochi né di piccola né di grande estensione. Questi giochi non sono contemplati dal campo d'applicazione della LGD (cfr. art. 1 cpv. 2 lett. b).

L'espressione «in linea» si riferisce alla trasmissione o alla ricezione elettronica, magnetica, ottica o elettromagnetica di informazioni attraverso una linea o per radiodiffusione. I giochi in denaro in linea sono pertanto soprattutto quelli eseguiti o distribuiti attraverso Internet, telefonia mobile o televisione interattiva. In tal senso l'espressione «in linea» coincide con la «trasmissione mediante telecomunicazione» secondo l'articolo 3 lettera c della legge del 30 aprile 1997<sup>77</sup> 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 in linea, 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 giochi in denaro cui può partecipare un numero ristretto di persone; ne sono esclusi le scommesse sportive, i giochi di destrezza e i giochi di piccola estensione (lett. g). Il nostro Consiglio dovrà precisare fino a quale cifra si può parlare di un «numero limitato di persone». Visto che il numero di persone cui è offerto il gioco rappresenta il principale criterio di delimitazione tra i giochi da casinò e le lotterie (in quanto giochi di grande estensione; cfr. art. 3 lett. b), occorrerà evitare sovrapposizioni e quindi problemi di delimitazione rispetto a queste ultime. Il numero massimo di partecipanti non dovrà pertanto superare le 1000 unità (armonizzazione con il numero di persone di cui all'art. 3 lett. b). 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, fatta eccezione per le scommesse sportive, i giochi di destrezza e i giochi di piccola estensione. Poiché sono anch'essi accessibili a un numero limitato di persone (massimo 1000 persone), le scommesse sportive, i giochi di destrezza e i giochi di piccola estensione

devono essere distinti dai giochi da casinò. Gli elementi distintivi tra i giochi da casinò e i giochi di destrezza sono la fortuna e l'abilità (cfr. art. 3 lett. d). L'elemento che distingue le scommesse sportive dai giochi da casinò è il nesso obbligatorio ed esclusivo delle scommesse sportive con un evento sportivo (cfr. art. 3 lett. c). Infine, la distinzione tra i giochi da casinò e i giochi di piccola estensione risulta dalle singole condizioni di ammissione dei giochi di piccola estensione secondo gli articoli 34–36. 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 poker (con la possibilità di poste e vincite elevate). Ai giochi in linea 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 (i partecipanti al gioco sono al massimo 1000; se vi sono più giocatori, devono essere distribuiti a più tavoli virtuali). L'ammissibilità dei sistemi di jackpot delle case da gioco è disciplinata dall'articolo 19.

#### *Art. 4* Autorizzazione o concessione

L'articolo 4 sancisce il principio secondo cui tutti i giochi in denaro che rientrano nel campo d'applicazione del presente disegno sono soggetti a un'autorizzazione o una concessione. Per «esercizio 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 pertanto solamente il diritto ad organizzare giochi in Svizzera. Nell'ordinanza occorrerà precisare che solo chi risiede o ha dimora abituale in Svizzera può giocare ai giochi in denaro in linea messi in esercizio in Svizzera.

## **2.2 Capitolo 2: Case da gioco**

### *Concessioni (art. 5–15)*

Come il diritto vigente, anche il disegno 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 disegno. Gli adeguamenti proposti intendono tenere conto dell'apertura del mercato ai giochi in linea 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* Obbligo di 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.

La concessione consente al concessionario di organizzare giochi da casinò nella propria casa da gioco. Il capoverso 2 prevede esplicitamente che la concessione può permettere anche l'offerta di giochi da casinò in linea 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 in linea all'estero, l'articolo 4 del disegno 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 in linea autorizzati in Svizzera di candidarsi in un altro Paese per ottenere una concessione o un'autorizzazione per giochi in linea.

Infine, il disegno conferisce esplicitamente al nostro Consiglio 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 con concessione A e B è mantenuta soprattutto per motivi fiscali. Concretamente le concessioni si distinguono per un trattamento tributario diverso dovuto a motivi storici nonché per l'offerta di giochi e la possibilità di poste e vincite ridotte nelle case da gioco titolari di una concessione B. La distinzione non è tuttavia prevista per i giochi da casinò offerti in linea (cfr. art. 118 cpv. 4 e 119 cpv. 3).

La norma di delega del capoverso 2 riguarda soltanto l'offerta di giochi di case da gioco titolari di una concessione B. Come nel diritto vigente, spetterà al nostro Consiglio fissare il numero di apparecchi automatici ammessi in tali case da gioco, definire le poste e le vincite massime consentite e le condizioni particolari per la gestione dei sistemi di jackpot. Il disegno prevede inoltre che il nostro Consiglio stabilisca anche il numero dei diversi tipi di gioco da tavolo che potranno essere proposti in tali case da gioco. Nel farlo, si baserà sulle regole in vigore ed estenderà l'offerta delle case da gioco con concessione B, in modo da avvicinarla a quella delle case da gioco titolari di una concessione A.

Per le case da gioco titolari di una concessione A non sono previste norme corrispondenti. L'articolo 26 della vigente LCG prevede che il nostro Consiglio fissi anche le poste massime per ogni tipo di gioco delle case da gioco titolari di una concessione A. Il presente disegno non riprende questa disposizione per il settore delle case da gioco con una concessione A, poiché il nostro Consiglio aveva rinunciato a iscrivere simili poste massime nell'ordinanza del 24 settembre 2004<sup>78</sup> sulle case da gioco (OCG). In altre parole, è emerso che non è necessario fissare poste massime per ogni tipo di gioco delle case da gioco con concessione A.

#### *Art. 8*                    Condizioni

Rispetto al diritto vigente, la sistemática 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 non sono per contro previste molte modifiche, poiché per le case da gioco le condizioni per il rilascio della concessione restano perlopiù 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 richieste di concessione sono state presentate quasi esclusivamente da società anonime. Pertanto gli altri tipi di persone giuridiche non sono più previsti dal disegno. 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 1999<sup>79</sup> 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, e 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*

Tutti gli organizzatori di giochi di grande estensione e di giochi da casinò devono presentare un piano di misure di sicurezza e un piano di misure sociali. Nel diritto vigente questo obbligo è sancito soltanto per le case da gioco dall'articolo 14 LCG. I capitoli 5 e 6 del disegno disciplinano i dettagli.

*Cpv. 1 lett. b e d*

Il richiedente, i suoi soci d'affari più importanti e i loro aventi economicamente diritto devono 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 in linea 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.

Il richiedente, 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 individuare il concessionario responsabile di un'offerta di gioco. Il titolare di una concessione che propone giochi in linea non può pertanto esternalizzare o appaltare a terzi o ad altri concessionari attività importanti quali la gestione dei sistemi di gioco e di controllo nonché l'attuazione del piano di misure sociali e del piano di misure di sicurezza. Anche lo statuto, l'organizzazione strutturale e funzionale nonché le relazioni contrattuali devono garantire una gestione irreprensibile e indipendente della casa da gioco (cpv. 1 lett. d). L'organizzazione strutturale e funzionale prevista va documentata in maniera adeguata. Le case da gioco devono ad esempio fornire informazioni sul loro sistema di gestione della qualità e sul loro sistema di controllo interno. Il termine «regolamento dei giochi» secondo l'articolo 13 capoverso 2 lettera a LCG è stato sostituito con «organizzazione strutturale e funzionale». Tale sostituzione non com-

<sup>79</sup> RS 0.142.112.681

porta alcuna modifica materiale del diritto, ma serve a precisare che non si tratta soltanto della descrizione delle regole del gioco nel senso stretto del termine.

#### *Art. 9*                    Condizioni per l'esercizio di giochi da casinò in linea

Anche per estendere la concessione al diritto di proporre giochi da casinò in linea devono essere rispettate le condizioni previste dall'articolo 8. Per ovvie ragioni, in questo caso le condizioni strettamente legate al luogo di ubicazione (art. 8 cpv. 1 lett. a n. 5 e cpv. 1 lett. e) non sono applicate. Se sono soddisfatte le condizioni richieste sussiste il diritto di proporre giochi da casinò in linea. In linea teorica, il numero di concessioni per giochi in linea 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 in linea, potrà quindi 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 in linea, sono state analizzate varie altre possibili modelli di concessione. Il denominatore comune di queste soluzioni alternative è il numero esiguo di concessioni da rilasciare, mentre 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 in linea. 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 in linea 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 in linea 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 possono chiedere che la concessione preveda anche il diritto di proporre giochi in linea. Non è tuttavia obbligatorio collegare le due domande; i richiedenti possono chiedere l'estensione della concessione ai giochi da casinò in linea (art. 9 secondo per.) anche a concessione in corso.

Occorre inoltre osservare che secondo il disegno di legge la decisione di rilascio o di rifiuto della concessione non è più definitiva poiché può, in casi eccezionali, 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 nostro Consiglio.

#### *Art. 12* Durata di validità, proroga o rinnovo

Il presente articolo corrisponde in gran parte all'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 in linea. Per i giochi da casinò in linea il Consiglio federale può prevedere una durata di validità inferiore.

Secondo l'articolo 12 capoverso 3 del disegno il ricorso contro la proroga o il rinnovo 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. 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). La disposizione precisa gli obblighi di comunicazione concernenti le modifiche della partecipazione al capitale o della percentuale dei voti.

#### *Art. 15* Revoca, limitazione, sospensione

La disposizione corrisponde in gran parte al diritto vigente (art. 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 102.

Le misure previste dal presente articolo possono limitarsi anche 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 in linea.

### *Offerta di giochi (art. 16–20)*

Il diritto in vigore disciplina l'offerta di giochi in maniera molto succinta (art. 4 e 6 LCG). Il disegno prevede disposizioni più ampie. Da una parte riprende determinate disposizioni oggi inserite nelle ordinanze d'esecuzione e che, vista la loro importanza, vanno 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 in linea, 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 il Consiglio federale ha la possibilità di prevedere una procedura semplificata per approvare le modifiche del gioco che non tangono le condizioni dell'autorizzazione originaria.

Secondo il capoverso 3, la CFCG può autorizzare le case da gioco a organizzare, oltre ai giochi da casinò, piccoli tornei di poker. La precisazione è necessaria poiché detti tornei sono considerati giochi di piccola estensione ai sensi dell'articolo 3 lettera f. Ciò significa anche che i tornei di poker proposti nelle case da gioco sottostanno alla vigilanza della CFCG. L'utile che ne risulta è soggetto alla tassa sulle case da gioco.

Infine, il Consiglio federale può prevedere anche la collaborazione tra le case da gioco e altri organizzatori di giochi da casinò in Svizzera e all'estero (cpv. 4), in particolare per permettere a più case da gioco di gestire in comune piattaforme per il poker in linea. In questo ambito, a causa delle dimensioni ridotte del mercato svizzero, sarà molto probabilmente necessaria la collaborazione con case da gioco estere. I partner di cooperazione devono godere di una buona reputazione, avere sede in uno Stato fondato sui principi dello Stato di diritto e della democrazia e garantire una lotta efficace alla corruzione e al riciclaggio di denaro in procedure conformi ai diritti umani.

#### *Art. 17*            Requisiti

Questo articolo stabilisce che i giochi da casinò devono essere concepiti in modo tale da garantire un esercizio sicuro e trasparente secondo gli standard applicati a livello internazionale (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 in linea 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 esercitati nelle 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 nostro Consiglio deve tenere conto delle prescrizioni applicate negli altri Paesi e, in particolare, assicurare la competitività dell'offerta svizzera di giochi sul mercato internazionale. S'intende così evitare per quanto possibile che disposizioni nazionali specifiche impediscano alle case da gioco svizzere di proporre giochi autorizzati e ampiamente diffusi a livello internazionale.

#### *Art. 18*            Informazioni e documentazione

L'articolo riprende le disposizioni più importanti degli articoli 65–67 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 è in linea di massima applicata ai giochi in linea. 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 in linea nella loro integralità, bensì soltanto determinate parti di essi. Per le parti non certificate la casa da gioco deve fornire alla CFCG le informazioni necessarie per l'esame della conformità del gioco ai requisiti tecnici. 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*            Sistemi di jackpot

Le case da gioco possono gestire sistemi di jackpot e interconnetterli fra loro secondo le condizioni stabilite dal nostro Consiglio. In tale contesto quest'ultimo può prevedere delle limitazioni per distinguere tra case da gioco con una concessione A e quelle con una concessione B (cfr. art. 6 cpv. 2).

#### *Art. 20*            Consultazione

Prima di decidere se si tratta di un gioco da casinò, la CFCG deve consultare l'autorità intercantonale competente per i giochi di grande estensione. In caso di divergenze il disegno 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 intercantionale). Rispetto al disciplinamento in vigore, il disegno 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 autorizzazione 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 intercantionale). Il disegno 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 intercantionale). 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, il disegno sancisce 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.

#### *Autorizzazione d'organizzatore (art. 21–23)*

##### *Art. 21*            Obbligo d'autorizzazione

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

##### *Art. 22*            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). La verifica della buona reputazione può basarsi anche sul comportamento degli organizzatori sui mercati stranieri.

Il capoverso 1 lettera f impone una gestione indipendente degli affari. Questa condizione intende ad esempio contribuire 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 propone 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 propone 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 è tesa a 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 disponga di un ampio margine d'apprezzamento affinché possa tenere conto in particolare della protezione dei giocatori dal gioco eccessivo.

#### *Art. 23*          Numero di organizzatori

Nell'ambito di un concordato, i Cantoni possono fissare il numero massimo di organizzatori di lotterie e scommesse sportive (cpv. 1). Il numero massimo intende contribuire a proteggere la popolazione dai rischi insiti nei giochi di grande estensione. I Cantoni possono inoltre designare mediante norme di diritto le società cui l'autorità intercantonale può rilasciare un'autorizzazione per l'organizzazione di lotterie e scommesse sportive, sempreché le condizioni di autorizzazione siano rispettate (cpv. 2). Questa disposizione intende permettere anche in futuro ai Cantoni di concedere l'autorizzazione d'organizzatore soltanto a Swisslos e alla Loterie Romande.

#### *Autorizzazione del gioco (art. 24–28)*

#### *Art. 24*          Obbligo d'autorizzazione

Chi intende organizzare giochi di grande estensione necessita, oltre che dell'autorizzazione d'organizzatore, dell'autorizzazione per il singolo gioco. Il rilascio compete all'autorità intercantonale. Secondo il capoverso 2 il nostro Consiglio può prevedere una procedura semplificata per l'approvazione di modifiche di un gioco che non tanguono le condizioni dell'autorizzazione originaria.

#### *Art. 25*          Condizioni

Il capoverso 1 fissa le tre condizioni più importanti che i giochi di grande estensione devono soddisfare per essere autorizzati: devono innanzitutto essere concepiti in modo tale da garantire un esercizio sicuro 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. art. 42). In rife-

rimento alla prevenzione della manipolazione di competizioni sportive, ciò significa ad esempio 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 della legge. 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 disponga di un ampio margine d'apprezzamento, affinché possa tenere conto in particolare della protezione dei giocatori dal gioco eccessivo. Nell'ambito della procedura di autorizzazione di un gioco, l'autorità intercantonale deve poter ad esempio influenzare l'estensione 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 nostro Consiglio determina la misura in cui gli organizzatori di giochi di grande estensione possono collaborare con gli organizzatori di giochi in denaro in Svizzera e all'estero. I partner di cooperazione devono godere di una buona reputazione, avere sede in uno Stato fondato sui principi dello Stato di diritto e della democrazia e garantire una lotta efficace alla corruzione e al riciclaggio di denaro in procedure conformi ai diritti umani. Gli organizzatori continueranno ad avere la possibilità di partecipare a giochi quali Euromillions o PMU (Pari Mutuel Urbain).

#### *Art. 26* Domanda

Secondo la lettera a gli organizzatori di giochi di grande estensione devono fornire all'autorità competente per l'autorizzazione informazioni sulla concezione e l'esercizio 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 cui compete 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 alle modalità di constatazione del risultato, di determinazione della vincita e del 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 in merito alle misure volte a proteggere i giocatori dal gioco eccessivo e a garantire un esercizio sicuro e trasparente dei giochi (lett. b).

*Art. 27* Consultazione

Prima di rendere la sua decisione, l'autorità intercantonale consulta la CFCG in merito alla qualifica del gioco come gioco di grande estensione. In caso di divergenze, le due autorità procedono a uno scambio di opinioni. Se detto scambio 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. cap. 2 della legge). 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. 28* Diritto cantonale

I Cantoni possono vietare l'organizzazione di determinate categorie di giochi di grande estensione. La disposizione conferma la regolamentazione vigente che in determinati Cantoni vieta alcuni apparecchi automatici per i giochi di destrezza. Se i Cantoni intendono ricorrere a questa possibilità di divieto, devono farlo mediante una norma di diritto, poiché non è sufficiente una decisione. Una procedura d'autorizzazione supplementare (analoga alla vigente autorizzazione per l'esercizio) non è pertanto ammessa. 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, e non possono limitarsi a vietare soltanto singoli giochi.

*Disposizioni comuni (art. 29–31)*

*Art. 29* Durata di validità e disposizioni accessorie

L'autorizzazione d'organizzazione e l'autorizzazione del gioco possono essere sottoposte a condizioni e oneri, ad esempio a una limitazione temporale. Le autorizzazioni possono essere rinnovate.

*Art. 30* Cedibilità

L'autorizzazione d'organizzatore e l'autorizzazione del gioco non sono cedibili. Se tuttavia il gioco in questione è già stato autorizzato, non dovrà essere di regola oggetto di una nuova procedura di qualificazione.

*Art. 31* Revoca, limitazione, sospensione

L'adozione di sanzioni deve fondarsi sul principio della proporzionalità. La sospensione o la revoca della concessione va quindi pronunciata soltanto come *ultima ratio*. Nei casi meno gravi di violazione dell'autorizzazione d'organizzatore o del gioco si possono adottare misure più miti, ad esempio una sanzione amministrativa secondo l'articolo 106.

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, il disegno prevede che, a condizioni severe, siano ammessi piccoli tornei di poker.

*Art. 32*            Obbligo d'autorizzazione

Chi intende organizzare giochi di piccola estensione ha bisogno di un'autorizzazione, che è rilasciata dalla competente autorità cantonale d'esecuzione. I Cantoni designano l'autorità competente per rendere la decisione.

Per consentire all'autorità intercantonale di esercitare i propri compiti, in particolare verificare se un gioco di piccola estensione autorizzato da un Cantone rientra effettivamente in questa categoria e non costituisce un gioco di grande estensione, le autorità cantonali competenti dovranno trasmetterle le loro decisioni d'autorizzazione.

*Art. 33*            Condizioni generali

Affinché gli organizzatori possano mettere in esercizio giochi di piccola estensione, devono adempiere tutte le seguenti condizioni generali: essere persone giuridiche secondo il diritto svizzero, godere di una buona reputazione e garantire una gestione trasparente e irrepressibile 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. Ne consegue che, i requisiti per i tornei di poker sono di norma 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 sicuro e trasparente e da costituire soltanto un pericolo modesto in riferimento al gioco eccessivo, alla criminalità e al riciclaggio di denaro (cpv. 1 lett. b). Dato il pericolo esiguo dei giochi di piccola estensione sono necessarie solo poche o non sono affatto necessarie misure di protezione. Non sussiste tuttavia un diritto al rilascio di un'autorizzazione del gioco.

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

*Art. 34*            Condizioni supplementari per le lotterie

L'articolo 34 disciplina le condizioni per l'autorizzazione di piccole lotterie. Le piccole lotterie, di cui non fanno parte le tombole ai sensi dell'articolo 2 LLS (cfr. art. 41), 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. È fatta salva la devoluzione dell'utile netto secondo l'articolo 131: l'organizzatore di piccole lotterie che non persegue un fine economico, ad esempio un'associazione, può impiegare l'utile netto per i propri fini anziché

a scopi d'utilità pubblica. Infine, le spese di 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. 33 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. 35*            Condizioni supplementari per le scommesse sportive locali

L'articolo 35 fissa le condizioni per l'autorizzazione delle scommesse sportive locali. Secondo il capoverso 1 queste devono essere organizzate secondo il sistema a totalizzatore. Le scommesse sportive locali devono inoltre 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. È per contro irrilevante se l'evento sportivo cui si riferiscono le scommesse sportive è trasmesso in televisione o in Internet. Alla stregua delle piccole lotterie, l'utile netto realizzato con le scommesse sportive deve essere destinato integralmente a scopi d'utilità pubblica, eccetto quando si applica l'articolo 126. 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. 33 cpv. 1 lett. b), il nostro Consiglio stabilisce ulteriori condizioni per l'autorizzazione. Il capoverso 3 contiene un elenco non esaustivo di tali condizioni: il nostro Consiglio 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 sportive 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 nostro Consiglio fissa le probabilità minime di vincita (lett. c). Il valore dovrebbe equivalere almeno al 50 per cento delle somme scommesse. Infine, il nostro Consiglio 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. 36 Condizioni supplementari per i piccoli tornei di poker

L'articolo 36 fissa le condizioni per l'autorizzazione di piccoli tornei di poker. Non si applica ai tornei di poker nelle case da gioco, a prescindere dalle loro dimensioni.

Secondo il capoverso 1 lettera a in un piccolo torneo di poker 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 alla posta di partenza. Inoltre, quest'ultima deve essere modesta e proporzionata alla durata del torneo (cpv. 1 lett. b). I giocatori si affrontano per vincere la somma delle poste di partenza e ai giocatori va versato il 100 per cento di tale somma (cpv. 1 lett. c). Infine, i tornei di poker 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 dalla posta di partenza.

Per garantire che i tornei di poker costituiscano effettivamente solo un pericolo potenziale modesto (cfr. art. 33 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. 34 cpv. 3 e art. 35 cpv. 3). La struttura globale del gioco determina il pericolo potenziale del gioco.

Il Consiglio federale definisce anche la posta di partenza massima (lett. a) e la somma totale massima delle poste di partenza (lett. b). L'ammontare degli importi puntati e delle tasse d'iscrizione determina se i tornei di poker possono essere organizzati a scopi commerciali e in quale misura entrano in concorrenza con le case da gioco. Il Consiglio federale dovrà fissare le condizioni generali in modo tale che si possano organizzare soltanto tornei di poker 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 inoltre il numero massimo di tornei per giorno e luogo (lett. c). Non si possono organizzare più di due tornei per giorno e luogo. A questi piccoli tornei di poker vanno applicate limitazioni nettamente meno severe rispetto a quelle valide per gli altri giochi di piccola estensione. Infatti, nei piccoli tornei di poker l'importo massimo delle vincite fissato dal Consiglio federale dovrebbe essere nettamente inferiore a quello delle piccole lotterie o delle scommesse sportive locali. Il Consiglio federale definisce anche il numero minimo di partecipanti (lett. d), il che garantisce il carattere di torneo e la trasparenza. Occorrerà prevedere un minimo di dieci partecipanti.

Infine il Consiglio federale determina la durata minima dei tornei (lett. e). 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. 37* Domanda

L'articolo 37 disciplina la domanda d'autorizzazione e le informazioni necessarie. Per ogni domanda possono essere autorizzati soltanto eventi che si svolgono nello stesso luogo in un periodo di sei mesi.

*Art. 38* 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 poker di presentare i conti e redigere un rapporto. Per gli organizzatori che organizzano regolarmente tornei di poker, i requisiti relativi all'obbligo di documentazione e di presentazione dei conti sono più severi.

*Art. 39* 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. 29–31).

*Art. 40* Vigilanza

L'articolo 40 disciplina in minima parte i compiti e le competenze delle autorità cantonali d'esecuzione. Spetta ai Cantoni emanare ulteriori disposizioni.

*Art. 41* Diritto cantonale

Il diritto cantonale può prevedere disposizioni più severe rispetto a quanto previsto dal capitolo 4 o vietare del tutto determinati giochi di piccola estensione. Tuttavia i Cantoni non possono prevedere disposizioni meno severe rispetto alle disposizioni del capitolo 4 (cpv. 1).

Secondo il capoverso 2 gli articoli 32, 33, 34 capoverso 3 e 37–40 non si applicano alle piccole lotterie che adempiono cumulativamente le seguenti condizioni: sono organizzate in occasione di trattenimenti ricreativi, i premi consistono esclusivamente in premi in natura, l'emissione e il sorteggio dei biglietti nonché la distribuzione dei premi sono in diretta correlazione con il trattenimento stesso, e la somma massima di tutte le poste è modesta. Oggi questi giochi sono chiamati «tombola» o «lotto» e sono spesso organizzati da associazioni. Questa disposizione derogatoria corrisponde ampiamente all'attuale articolo 2 LLS, ma prevede un'ulteriore condizione, ovvero che la somma massima di tutte le poste sia bassa. Il Consiglio federale determinerà l'importo di tale somma che non dovrà superare 25 000 franchi per lotteria. Se questa somma è superata, il gioco è considerato una piccola lotteria, e di conseguenza entra nel campo di applicazione degli articoli 32, 33, 34 capoverso 3 e 37–40. Come accade attualmente, i Cantoni devono essere liberi di decidere se disciplinare le tombole e in quale misura autorizzarle, limitarle o vietarle.



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

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. 52 e 78) e da escludere atti illeciti. Per le case da gioco ciò significa che devono gestire un sistema di videosorveglianza ed eseguire il controllo degli accessi e degli ingressi.

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

#### *Art. 43*            Obbligo di comunicazione

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

#### *Art. 44*            Informazione dei giocatori

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

#### *Art. 45*            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. 78) o di un divieto di gioco (art. 52). Il presente articolo colma 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: sono trattenute dall'organizzatore e versate interamente all'AVS e all'AI o a scopi di utilità pubblica.

Sia le poste dei suddetti giocatori che le vincite destinate all'AVS e all'AI sono computate nel prodotto lordo dei giochi. Le vincite destinate all'AVS e all'AI sono considerate come vincite al gioco legittimamente versate dalle case da gioco secondo l'articolo 116 capoverso 2.

#### *Art. 46*            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 e delle case da gioco nei confronti di terzi e la loro sopravvivenza finanziaria. Tuttavia la fornitura di certi giochi, in particolare nel settore dei giochi in linea, si fonda spesso su un sistema di remunerazione in funzione della cifra d'affari. In questi casi il disegno 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. In linea di principio anche un ristoratore può essere un siffatto distributore di un organizzatore di giochi di destrezza.

#### *Art. 47*           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. I requisiti posti al rapporto di gestione sono definiti nel titolo trentesimosecondo del Codice delle obbligazioni. Come indicato nel commento all'articolo 42, gli organizzatori di giochi di grande estensione e le case da gioco sono inoltre tenuti a rendere conto delle modalità d'attuazione del loro piano di misure di sicurezza.

#### *Art. 48, 49*       Presentazione dei conti, ufficio di revisione

Il disegno 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 nostro Consiglio 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 2012<sup>80</sup> sulle norme contabili riconosciute (ONCR). Il Consiglio federale 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. Considerate le peculiarità e i rischi associati all'offerta di giochi di grande estensione e di giochi da casinò, i requisiti per gli uffici di revisione e per la revisione devono essere severi. Per questa ragione il disegno 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 alla revisione 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.

#### *Art. 50*           Avvisi obbligatori

Per quanto riguarda gli avvisi obbligatori, l'articolo 50 va oltre quanto previsto dall'articolo 728c CO. L'ufficio di revisione è tenuto a informare la competente autorità d'esecuzione se, procedendo alla revisione, constata infrazioni alla legge o altre irregolarità, ad esempio una violazione dello statuto della società. Secondo il CO, invece, l'avviso obbligatorio da parte del revisore vige soltanto nei confronti del consiglio d'amministrazione. Contrariamente all'articolo 39 LCG, l'ufficio di revisione non è più tenuto a informare l'autorità di perseguimento penale; un'eventuale

denuncia penale non spetta all'ufficio di revisione, bensì alle autorità di sorveglianza.

#### *Art. 51*            Trattamento dei dati

Le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione sottostanno alla legge federale del 19 giugno 1992<sup>81</sup> sulla protezione dei dati (LPD). L'articolo 51 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 (in questo caso si applica l'art. 6 LPD). L'espressione «dati degni di particolare protezione» va intesa ai sensi dell'articolo 3 lettera c LPD e nella fattispecie comprende soprattutto i dati relativi allo stato di salute dei giocatori (gioco d'azzardo patologico). 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. Se s'intende migliorare la lotta al gioco eccessivo, una migliore collaborazione con gli organizzatori stranieri appare d'altronde opportuna, poiché costituisce uno strumento importante per evitare che i giocatori esclusi dal gioco si rechino a giocare in un altro Paese. Ovviamente il disegno 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.

#### *Gestione dei giochi da casinò (art. 52–59)*

Molte disposizioni di questa sezione sono fortemente ispirate al diritto in vigore o sono state riprese immutate, come le disposizioni sulle limitazioni della partecipazione (art. 53) o le regole concernenti i gettoni e le contromarche (art. 55). Le disposizioni riguardanti l'esclusione dal gioco, la pubblicità, i prestiti e gli anticipi sono inserite nel capitolo 6 della legge, che concerne la protezione sociale. Di conseguenza meritano di essere commentate soltanto le seguenti modifiche.

#### *Art. 52*            Divieto di gioco

Rispetto al diritto in vigore, la disposizione sul divieto di gioco in tutte le case da gioco, è leggermente modificata. Le persone interessate dal divieto di gioco sono i minorenni e le persone vicine alla gestione dei giochi. Queste ultime sono soggette al divieto per evitare di destare il sospetto che possano beneficiare di vantaggi ingiustificati. Come previsto dal diritto vigente, anche i membri degli organi di aziende che producono o commercializzano apparecchiature per il gioco sottostanno 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 producono o commercializzano installa-

<sup>81</sup> RS 235.1

zioni di gioco. Per contro, gli impiegati dell'ufficio di revisione incaricati della revisione di una casa da gioco sottostanno a un divieto di gioco. Sarebbe tuttavia sproporzionato escludersi dal gioco in tutti i casinò, ragion per cui sottostanno a un divieto soltanto nelle case da gioco con cui sono in relazione (art. 52 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 52 capoverso 1 lettera b, il che giustifica il divieto nei loro confronti. Queste regole sono applicabili anche ai giochi da casinò in linea (cfr. anche il commento all'art. 58).

#### *Art. 53* Limitazione della partecipazione

Le case da gioco possono negare a chiunque di accedere e partecipare ai giochi, senza indicarne i motivi. La disposizione chiarisce che la casa da gioco, anche se si tratta di un'impresa concessionaria, non è soggetta a un vincolo contrattuale e quindi non deve concedere l'accesso a chiunque intenda visitare la casa da gioco.

#### *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 in linea. 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. 67). I dettagli dell'identificazione dei giocatori dovranno essere disciplinati in un'ordinanza.

#### *Art. 55* Contrassegni

Questa disposizione contempla anche i gettoni e le fiches virtuali.

#### *Art. 56* Prodotto illecito dei giochi

La casa da gioco che, in violazione dei suoi obblighi legali, beneficia di un prodotto dei giochi ottenuto illecitamente deve versarlo interamente all'AVS e all'AI. Questo prodotto non rientra nel calcolo del prodotto lordo dei giochi, che costituisce la base imponibile delle case da gioco. Si evita così di indurre le case da gioco ad adottare comportamenti illeciti, lasciando, ad esempio, giocare un giocatore che avrebbe dovuto essere escluso dal gioco. In assenza di una tale disposizione potrebbe infatti rivelarsi vantaggioso per la casa da gioco violare i propri obblighi nonostante la sanzione amministrativa comminata. Ciò potrebbe essere il caso se la casa da gioco è soggetta a un'aliquota d'imposta bassa, vale a dire se si tratta di una casa da gioco di dimensione relativamente piccola. Questa disposizione permette quindi anche di prevenire le disparità di trattamento tra le grandi e le piccole case da gioco in riferimento alle sanzioni.

#### *Art. 57* Mance e liberalità di altra natura

Dal punto di vista materiale, questa disposizione corrisponde ampiamente al diritto vigente (art. 29 LCG). Per lottare contro i tentativi di corruzione, gli impiegati che partecipano alla gestione dei giochi possono sì accettare eventuali mance, ma non possono tenerle per sé. In questo modo si tiene conto dell'opinione di molti giocatori

secondo cui condividere con il personale della casa da gioco una parte delle vincite realizzate porta fortuna.

Le mance sono consegnate alla casa da gioco che le amministra separatamente e le versa in contenitori speciali («tronc») come previsto esplicitamente dal diritto in vigore (art. 29 cpv. 1 LCG).

In linea di principio, la casa da gioco è libera di decidere secondo quali regole e in che misura intende impiegare le mance per finanziare i costi per il personale. In generale, queste mance vengono ridistribuite agli impiegati come componente variabile o fissa del salario.

Gli impiegati che partecipano alla gestione dei giochi non possono accettare liberalità di altra natura.

Gli impiegati che non partecipano alla gestione dei giochi possono accettare mance e liberalità di altra natura. Questa disposizione, pur essendo formulata in maniera più generale di quella vigente, la quale cita esplicitamente il personale di servizio, non intende estendere la cerchia delle persone interessate. Nelle case da gioco le uniche persone che non partecipano alla gestione dei giochi sono il personale dei ristoranti, i fattorini e i portieri.

#### *Art. 58* Giochi in linea

Alcune disposizioni della presente sezione sono strettamente legate alla gestione di una casa da gioco e non si applicano ai giochi in linea. È il caso dell'articolo 53 lettere b e c.

#### *Art. 59* Autorizzazioni

Questa disposizione corrisponde ampiamente al diritto in vigore (art. 20 LCG). È stata tuttavia abrogata la facoltà del Consiglio federale di prevedere autorizzazioni speciali per il diritto all'esercizio della professione da parte del personale dirigente, degli animatori del gioco e dei croupier (art. 20 cpv. 1 lett. a LCG). In passato il Consiglio federale ha rinunciato a prevedere simili autorizzazioni e attualmente non vi sono ragioni per ritenere che saranno necessarie in futuro.

#### *Gestione dei giochi di grande estensione (art. 60–65)*

##### *Art. 60* Estrazioni delle lotterie

L'estrazione è la fase determinante di qualsiasi lotteria, 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. 61*            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. Già oggi, grazie non da ultimo all'evoluzione dei mezzi di comunicazione elettronici, terzi che non dispongono della relativa autorizzazione da parte dell'organizzatore dei giochi possono organizzare a titolo commerciale comunità di gioco per la partecipazione a giochi di grande estensione. I giocatori versano una commissione per i servizi offerti. Questo modello di attività consente di realizzare cifre d'affari ragguardevoli. Chi organizza simili comunità di gioco non sottostà, contrariamente agli organizzatori autorizzati, ad alcun controllo diretto o a vigilanza da parte delle autorità. Inoltre, gli introiti di queste persone non sono destinati a scopi d'utilità pubblica. Per questi motivi il disegno vieta l'organizzazione a titolo commerciale da parte di terzi di comunità di gioco per la partecipazione a giochi di grande estensione.

*Cpv. 2*

Il capoverso 2 intende evitare la gestione di sale da gioco per giochi di grande estensione. La disposizione non si applica ai siti Internet su cui gli organizzatori di giochi di grande estensione offrono i loro giochi. I giochi di grande estensione possono essere offerti soltanto in luoghi pubblici. Nel presente disegno per luoghi pubblici s'intendono luoghi liberamente accessibili senza pagamento o 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 seconda frase sancisce un'eccezione per le sale da gioco che offrono giochi di destrezza automatizzati. Queste saranno ammesse anche in futuro.

*Art. 62*            Contratti con organizzazioni sportive nonché con sportivi

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, il disegno 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.

Secondo il disegno è 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, al calcio o al disco su ghiaccio svizzeri. Nel 2014, in questo modo sono stati investiti 39 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 alle società e associazioni sportive le somme previste. 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. 63/64*      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 ha bisogno di informazioni per vietare determinate scommesse, se vi è il sospetto che la competizione sportiva in questione sia 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 sportive 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 63 completano gli articoli sull'assistenza amministrativa e giudiziaria (art. 108 e 109).

La convenzione internazionale del Consiglio d'Europa tesa a contrastare le manipolazioni dei risultati sportivi («Convenzione di Macolin») prevede che lo scambio d'informazioni tra le autorità interessate e le organizzazioni sportive avvenga per mezzo di una piattaforma unica. Secondo l'articolo 63 capoverso 2 questa piattaforma sarà gestita dall'autorità intercantonale, la quale garantirà inoltre lo scambio d'informazioni con l'estero.

Se sospettano la manipolazione di una competizione sportiva per la quale propongono scommesse, gli organizzatori di scommesse sportive devono informare l'autorità intercantonale (art. 63 cpv. 1). Tale obbligo vale sia per le manifestazioni sportive che si svolgono in Svizzera sia per quelle all'estero.

L'articolo 63 capoverso 2 disciplina gli obblighi d'informazione delle organizzazioni sportive. Tali organizzazioni devono informare l'autorità intercantonale, 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 sede di numerose organizzazioni sportive internazionali, ha un ruolo centrale nella lotta alla manipolazione di competizioni sportive.

L'articolo 63 capoverso 3 definisce la portata delle informazioni da trasmettere all'autorità intercantonale 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. Gli organizzatori devono trasmettere spontaneamente tali dati all'autorità competente.

L'articolo 64 capoverso 1 sancisce il principio della collaborazione tra l'autorità intercantonale 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. 63), ma anche l'autorità intercantonale (cpv. 2). L'articolo 64 intende definire la portata 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 e se vi è un sospetto fondato di manipolazione. Lo scambio di siffatte informazioni è 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 necessarie. È ad esempio probabile che per chiarire se occorre annullare una manifestazione sportiva non sia necessario trasmettere dati degni di particolare protezione. Il nostro Consiglio preciserà i casi nei quali possono essere trasmessi dati degni di particolare protezione (art. 64 cpv. 3). Se successivamente un sospetto si rivela infondato, il principio della proporzionalità impone che i dati trasmessi siano cancellati immediatamente.

#### *Art. 65*            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 indicare i motivi.

#### *Lotta al riciclaggio di denaro (art. 66–69)*

Nel settore dei giochi in denaro, nella lotta al riciclaggio di denaro bisogna 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 prestare attenzione 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 della 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 organizzatori di giochi di grande estensione. Il rispetto di queste condizioni deve essere garantito durante l'intera durata di validità della concessione o dell'autorizzazione. Il secondo aspetto è disciplinato dal capitolo 5, sezione 4 illustrato qui appresso.

*Art. 66*            Applicazione della legge sul riciclaggio di denaro

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

Secondo il disegno, gli organizzatori di giochi di grande estensione saranno quindi anch'essi considerati intermediari finanziari. Tale principio è inserito nell'articolo 2 capoverso 2 LRD (cfr. la sezione «Modifica di altri atti normativi», n. 10). Per tali organizzatori è tuttavia prevista una deroga parziale agli obblighi d'identificazione previsti dal capitolo 2 LRD. In particolare l'identificazione ha luogo soltanto al momento del pagamento della vincita e soltanto se la vincita è considerevole. Sono due i motivi alla base di questa deroga: innanzitutto, al momento dell'avvio della relazione d'affari (acquisto di un biglietto della lotteria, scommessa su una competizione sportiva) il rischio di riciclaggio è basso e, secondariamente, l'identificazione in questa fase causerebbe oneri amministrativi sproporzionati, visti i numerosi punti vendita non soggetti alla LRD.

La vigilanza sul rispetto degli obblighi secondo il capitolo 2 della LRD compete alla CFCG nel settore delle case da gioco e all'autorità intercantonale in quello dei giochi di grande estensione. Visto che il legislatore federale non può attribuire competenze legislative all'autorità intercantonale, l'articolo 17 capoverso 2 LRD prevede che spetta al DFGP precisare gli obblighi di diligenza degli organizzatori di giochi di grande estensione. Nel farlo, il dipartimento terrà conto – come la CFCG nel settore delle case da gioco – delle specificità e dei rischi connessi ai giochi interessati.

*Art. 67*            Obblighi di diligenza particolari per i giochi in linea

Un disciplinamento particolare deve essere previsto per i giochi in linea, 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, il disegno 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 richiesta solo al momento del versamento della vincita o se le poste mensili superano un certo valore. Gli obblighi di diligenza e in particolare le somme che costituiscono una vincita notevole saranno 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 giochi in questione.



### *Misure obbligatorie per tutti gli organizzatori di giochi in denaro (art. 70–73)*

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

#### *Art. 70*      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 esteri 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 in linea (cpv. 2). Per gli altri giochi di grande estensione spetta all'autorità intercantonale 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 da un determinato gioco.

#### *Art. 71*      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 in un determinato gioco in denaro (cpv. 1). I requisiti che deve soddisfare una misura sono tanto più elevati quanto più alto è il rischio potenziale insito in un determinato 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 in linea, 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, in quello delle scommesse sportive di competizioni sportive locali e per i tornei di poker si tratta del luogo in cui è svolto il torneo. 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 un determinato gioco in denaro soltanto se le misure di protezione sono sufficienti.

#### *Art. 72*            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. 73*            Prestiti, anticipi e giochi gratuiti

L'articolo 73 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.

#### *Ulteriori misure obbligatorie per le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione (art. 74–82)*

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. 74*            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 di un determinato gioco in denaro. 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. 75–80). 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 e l'interesse dei giocatori di non essere eccessivamente limitati e sorvegliati nel gioco nonché dell'interesse degli organizzatori di proporre un'offerta di gioco interessante. 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. 75*            **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 auto-aiuto.

In quanto il pericolo potenziale e le caratteristiche del canale di distribuzione di un determinato 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 in linea 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 (p. es. commercio al dettaglio e ristorazione), l'osservazione minuziosa del comportamento di gioco e una pertinente informazione dei giocatori sono misure sproporzionate, viste le 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. 76*            **Individuazione precoce**

In quanto il pericolo potenziale e le caratteristiche del canale di distribuzione di un determinato 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 da un determinato gioco e sulle caratteristiche del canale di distribuzione: nel caso dei giochi in linea 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 un comportamento fuori dalla norma, reazioni disperate, una lunga permanenza, un'alta frequenza di gioco e poste elevate.

Le misure da adottare devono esser di natura graduale. Per i giochi in linea 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 personalmente. 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 in linea, 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. 77*            Autocontrollo e limitazione del gioco

L'articolo 77 obbliga le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione a mettere a disposizione dei giocatori strumenti che consentano loro di controllare e limitare il proprio comportamento di gioco. Si tratta in particolare di strumenti 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 di un determinato 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 di un determinato gioco in denaro. Occorre inoltre tenere conto anche del canale di distribuzione: nel caso dei giochi in linea, 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 75 e 76. 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 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. 78*            Esclusione dal gioco

L'articolo 78 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 in linea 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 le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione 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 in linea, 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, quando viene contattato, 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.

Finché l'interessato non fornisce le informazioni richieste, le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione possono pronunciare un'esclusione dal gioco per una durata molto breve a titolo di misura provvisoria.

L'interpretazione del termine «dipendente dal gioco» si basa sullo stato attuale della ricerca scientifica. I requisiti posti 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, sanno o presumono 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 esercitati in linea. 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 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 in linea e ai giochi di grande estensione a cui l'autorità intercantonale ha esteso l'esclusione conformemente al capoverso 3. La pronuncia di un'esclusione dal gioco costituisce sempre un atto di diritto privato che per i giochi da casinò comporta un divieto di gioco ai sensi dell'articolo 52 del disegno. 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 in linea, 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. 79*            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 o contro la decisione di non revocare l'esclusione va presentato in sede civile.

#### *Art. 80*            Registro

Per eseguire l'esclusione dal 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. 81*            Formazione e formazione continua

Secondo l'articolo 81, 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. 82*            Rapporto

L'articolo 82 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.

Le sezioni 1 e 2 del capitolo 6 hanno come oggetto le misure che gli organizzatori devono adottare per proteggere i giocatori dal gioco eccessivo. La sezione 3 del disegno disciplina il secondo pacchetto di tali misure. Si tratta delle misure che competono ai Cantoni. Secondo l'articolo 83 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 integrate a vicenda e 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 intercantonale). La Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie non contesta in alcun modo questa tassa destinata alla prevenzione della dipendenza. Il disegno non prevede di estendere questa tassa alle case da gioco (cfr. n. 5).

## 2.7

### **Capitolo 7: Limitazione dell'accesso alle offerte di gioco in linea 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, 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 rapidamente di fronte a ostacoli sia giuridici che pratici. L'assistenza giudiziaria è a volte lenta e difficile o addirittura 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. Il disegno prevede pertanto misure specifiche di lotta contro i siti gestiti dall'estero che propongono senza autorizzazione giochi in linea in Svizzera.

Si tratta in sostanza di introdurre un sistema di liste nere delle offerte non autorizzate che saranno bloccate dai fornitori di servizi di telecomunicazione (in veste di 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 (SCOI) 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 giustificato dalle specificità del gioco in denaro. 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. 84* 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 in linea non autorizzati. I siti Internet di giochi non autorizzati devono figurare su una lista nera e i fornitori di servizi di telecomunicazione devono bloccare l'accesso a tali siti (cpv. 1 e 4).

L'elenco comprende solo le offerte di gioco in linea effettivamente accessibili in Svizzera, ossia i giochi che si possono effettivamente giocare in Svizzera. Le offerte di gioco in linea a cui non è possibile accedere in Svizzera non sono contemplate, anche se non sono autorizzate nel nostro Paese (cpv. 2). L'elenco conterrà soltanto offerte i cui fornitori hanno sede o domicilio all'estero oppure occultano la loro sede, il che è in particolare il caso quando il sito Internet interessato non contiene alcuna informazione sull'indirizzo o la sede dell'offerente oppure sulla sua identità. Le offerte proposte da fornitori 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.

Sono previsti due elenchi di offerte di gioco bloccate; uno per i giochi da casinò, tenuto e aggiornato dalla CFCG, e uno per i giochi di grande estensione, tenuto e aggiornato dall'autorità intercantonale (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 doppioni 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= nome di dominio associato a un indirizzo IP), ad esempio [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch), ma non è escluso che in futuro vi siano dei cambiamenti in funzione dei progressi tecnologici, ad esempio con l'utilizzazione di URL (URL = uniform resource locator) 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 costituiranno 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. Anche in questo caso si applica la ripartizione usuale delle competenze tra la CFCG e l'autorità intercantonale: la CFCG è competente per le case da gioco e l'autorità intercantonale 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 possono decretare il blocco di un'offerta di giochi in denaro in linea. Esse sono i soli interlocutori dei fornitori di servizi di telecomunicazione.

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

La definizione del termine «giochi in linea» 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. Tale sito non è più accessibile se i fornitori di servizi di telecomunicazione bloccano il nome del dominio (nel nostro esempio bwin.com). Nel caso della 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'indirizzo IP.

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 è spesso la soluzione più semplice e appropriata per bloccare i siti Internet di giochi non autorizzati, anche se è tecnicamente imperfetta e può essere elusa 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 di giochi all'estero. In determinati casi altre soluzioni tecniche possono rivelarsi più opportune e pertanto il disegno lascia la possibilità di utilizzare altri mezzi tecnici, in funzione dell'evoluzione futura. La scelta del mezzo tecnico deve basarsi sul principio della proporzionalità. Bisogna infatti 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 ammettere che non è possibile garantire al 100 per cento l'efficacia della misura. Tuttavia, per il giocatore medio il semplice fatto che il 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 87 permette agli utenti di rendersi conto che il sito che intendevano visitare è un sito di giochi non autorizzati. 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.

Infine, il capoverso 5 prevede che le autorità competenti possano concedere a un utente in via eccezionale l'accesso ai siti Internet bloccati. L'autorizzazione all'accesso alle offerte di gioco bloccate è rilasciata su richiesta della persona interessata per motivi non afferenti al gioco, ma, ad esempio, a scopo di sorveglianza o ricerca. A trarre vantaggio da questa eccezione sono ad esempio le organizzazioni sportive quali il Comitato internazionale olimpico (CIO) che gestiscono una rete privata per vigilare sulle scommesse sportive.

#### *Art. 85*            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 all'estero.

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 i fornitori di giochi oggetto di una decisione di blocco sono numerosi, hanno sede all'estero o la occultano e sono a volte difficili da identificare in modo sicuro. Le condizioni poste dall'articolo 36 della legge federale del 20 dicembre 1968<sup>82</sup> 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 degli elenchi della CFCG e dell'autorità intercantonale 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 avviene mediante un semplice rinvio ai siti Internet delle due autorità competenti. Gli elenchi completi figurano su tali siti (cfr. il commento all'art. 86).

Dal momento della pubblicazione degli elenchi, le offerte in essi contenute sono bloccate. Le autorità competenti hanno tuttavia la possibilità di contattare direttamente e in via preliminare 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 neppure 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.

Se l'indirizzo del fornitore è noto, è possibile comunicargli individualmente la decisione di blocco pubblicata nel Foglio federale. Ma anche in questo caso la pubblicazione nel Foglio federale equivale alla notificazione della decisione.

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. Allo stato attuale della tecnica 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. In questo caso, i fornitori dovranno verificare l'effettivo domicilio dei loro clienti. Non potranno quindi basarsi unicamente sulle informazioni fornite dal cliente al momento della sua iscrizione al sito Internet, ma dovranno sincerarsi che il domicilio fornito equivalga ad esempio a quello che riporta la carta di credito.

#### *Art. 86*            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 90, 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 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 dal disegno è quella della legislazione sulle telecomunicazioni. In applicazione dell'articolo 4 LTC e dell'articolo 4 capoverso 1 dell'ordinanza del 9 marzo 2007<sup>83</sup> sui servizi di telecomunicazione, l'Ufficio federale delle comunicazioni tiene un registro dei fornitori di servizi di telecomunicazione notificati. Nel caso in esame ciò riguarda ovviamente 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, ma dovrà essere leggibile e verificabile elettronicamente. Il sistema previsto è quello utilizzato dallo SCOCI nel settore della pedopornografia su Internet: l'elenco aggiornato figurerà su un server sicuro al quale i fornitori di servizi di telecomunicazione avranno direttamente accesso.

<sup>83</sup> RS 784.101.1

La comunicazione e la pubblicazione sul sito Internet delle autorità competenti non esplicano effetti giuridici. Fa stato unicamente la notificazione dell'elenco conformemente all'articolo 85.

Ai fornitori di servizi di telecomunicazione che non bloccano le offerte figuranti sull'elenco è comminata la pena di cui all'articolo 292 CP.

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, visto che 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. Questo potrebbe ad esempio essere il caso qualora il blocco risultasse talmente difficile a livello tecnico da generare costi superiori a quelli che i fornitori di servizi di telecomunicazione devono usualmente prendere a carico. In altre parole, possono opporsi alla decisione di blocco se l'attuazione di quest'ultimo richiede uno sforzo sproporzionato, poiché le misure tecniche necessarie sono 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. 87*            Informazione degli utenti

Oltre a bloccare l'accesso alle offerte di gioco in linea 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 usata un'altra forma. Il meccanismo è gestito congiuntamente dalla CFCG e dall'autorità intercantonale.

Il meccanismo d'informazione permette di avvertire l'utente che l'offerta di gioco in linea 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. Come soluzione sarebbe ipotizzabile usare un modello simile a quello di SCOCI. Il meccanismo conterà l'intestazione della Confederazione e dell'autorità intercantonale, un riferimento alla legislazione sui giochi in denaro e un elenco delle offerte autorizzate. Inoltre la CFCG e l'autorità intercantonale 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. 88*            Stralcio dall'elenco delle offerte bloccate

I siti di giochi in linea 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, se constata che le condizioni non sono più soddisfatte, l'autorità competente deve procedere d'ufficio allo stralcio. 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. 89*            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 in linea 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 dispongono essi stessi la trasmissione delle informazioni, scelgono il destinatario delle informazioni oppure scelgono o modificano il contenuto delle informazioni trasmesse. I fornitori di servizi di telecomunicazione 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. Essi 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 civilmente o 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. 90*            Effetto sospensivo

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 la PA. Pertanto, la decisione della CFCG può 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 PA.



#### *Art. 93*            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. 91 cpv. 2, 92 e 93 cpv. 2 del disegno).

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 rispecchia la prassi vigente.

#### *Art. 94*            Compiti

Rispetto al diritto vigente (art. 48 LCG), il disegno 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 in linea –, la determinazione e la riscossione della tassa sulle case da gioco e la lotta alle offerte illegali nel settore dei giochi da casinò. La vigilanza della CFCG comprende l'intera attività di gestione dei giochi. Nell'adempimento dei suoi compiti la CFCG deve tenere debitamente conto dell'esigenza di proteggere i giocatori dal gioco eccessivo.

#### *Art. 95*            Competenze

Anche per quanto riguarda le competenze della CFCG il disegno 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). 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. 15 e 97).

#### *Art. 96*            Emolumenti e tassa di vigilanza

In sostanza, questa disposizione riprende il contenuto del diritto vigente (art. 53 LCG e art. 106 segg. OCG). Come finora, la CFCG riscuoterà degli emolumenti per le sue decisioni e prestazioni. I costi generati dalla sua attività di vigilanza sulle case da gioco (costi di vigilanza) che non sono coperti dagli emolumenti saranno coperti da una tassa di vigilanza riscossa presso le case da gioco. I costi derivanti dalle altre attività della CFCG, in particolare dalla lotta contro il gioco illegale, non fanno parte dei costi di vigilanza coperti dalla tassa di vigilanza, ma sono assunti dalla Confederazione e non sono a carico delle case da gioco.

Come finora, l'importo della tassa di vigilanza dovuto sarà fissato ogni anno dal DFGP mediante decisione. L'importo complessivo della tassa è calcolato in base ai costi sopportati dalla CFCG per la vigilanza su tutte le case da gioco, sia sui loro giochi tradizionali che su quelli in linea. L'ordinanza preciserà che a questi costi si aggiunge un supplemento per gli oneri di vigilanza sulle case da gioco sopportati da altri servizi.

La ripartizione della tassa tra le case da gioco avviene sulla base del prodotto lordo dei giochi conseguito l'anno precedente. A tal fine si distingue tra il prodotto lordo dei giochi conseguito da una casa da gioco tradizionale e quello realizzato da una casa da gioco la cui concessione è estesa ai giochi in linea. La tassa a copertura dei costi di vigilanza sulle case da gioco tradizionali è ripartita su tutte le case da gioco in funzione del prodotto lordo dei giochi tradizionali. La tassa a copertura dei costi di vigilanza sui giochi in linea, è invece ripartita esclusivamente tra le case da gioco la cui concessione è estesa ai giochi in linea, in funzione del prodotto lordo di questi ultimi.

#### *Art. 97* Sanzioni amministrative

Secondo il presente articolo la violazione della concessione, di una disposizione legale o di una decisione passata in giudicato è 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 (cfr. art. 106). Non sono ripresi né il requisito secondo cui la violazione deve essere a vantaggio della casa da gioco, né la regola che 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 centrale è se la casa da gioco ha violato o no disposizioni legali, la concessione o una decisione passata in giudicato. 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. In questo contesto va tuttavia precisato che i prodotti lordi conseguiti illegalmente secondo l'articolo 56 devono essere confiscati e destinati direttamente all'AVS e all'AI. Questa disposizione garantisce che le case da gioco non conseguano utili da attività illecite.

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 1995<sup>84</sup> sui cartelli (art. 49a e 50 LCart) e nella legge del 30 aprile 1997<sup>85</sup> sulle telecomunicazioni (art. 60 LTC).

La presente disposizione conferisce all'autorità di vigilanza un ampio margine d'apprezzamento. Ovviamente, al momento della definizione dell'importo, la CFCG

<sup>84</sup> RS 251

<sup>85</sup> RS 784.10

deve attenersi al principio della proporzionalità. L'importo della sanzione deve essere fissato in funzione della situazione concreta e le somme massime vanno pronunciate 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 esigue del prodotto lordo dei giochi.

Come finora, alla procedura si applica la PA. Ciò è ovvio per un'autorità federale ed è quindi inutile precisarlo, contrariamente alla disposizione riguardante le sanzioni amministrative pronunciate dall'autorità intercantonale (art. 106).

In una sua recente decisione, il Tribunale federale ha dichiarato le garanzie procedurali penali secondo l'articolo 6 CEDU e l'articolo 32 Cost. almeno parzialmente applicabili a questo tipo di misure amministrative. In un secondo tempo ha tuttavia anche dichiarato che, nell'ottica del diritto interno, la procedura dinanzi alla CFCG non sottostà al Codice di procedura penale (CPP), bensì alla PA, per cui le parti restano obbligate a partecipare all'accertamento dei fatti, sempreché siano assoggettate a un obbligo d'informazione<sup>86</sup>.

#### *Art. 98*            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 in linea ai dati trattati dalla CFCG.

L'ordinanza del nostro Consiglio disciplinerà i dettagli del trattamento dei dati da parte della CFCG (cpv. 2).

#### *Art. 99*            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 sono ovviamente prioritari. Nell'ambito dell'assistenza amministrativa i dati sono comunicati, su richiesta, in un caso concreto. Non si tratta

<sup>86</sup> DTF **139** I 72 consid. 2.2.2. con ulteriori rinvii; DTF **140** II 384, consid. 3.3.1.

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 soprattutto 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 anche 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 del presente disegno 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, che è un'autorità amministrativa.

#### *Art. 100* Assistenza amministrativa internazionale

L'articolo contempla la collaborazione con le autorità amministrative estere, in particolare quelle che esercitano la vigilanza sulle case da gioco all'estero. 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 soltanto 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 oggetto, in Svizzera o all'estero, di una misura di esclusione.

L'assistenza giudiziaria è retta dalla legge federale del 20 marzo 1981<sup>87</sup> sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP) e da vari trattati internazionali.

#### *Art. 101* 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 disegno sancisce i compiti principali del segretariato nella legge. Si tratta di un elenco non esaustivo, poiché la Commissione può conferire ulteriori compiti al segretariato.

## *Autorità intercantonale di vigilanza e d'esecuzione (art 102–109)*

### *Art. 102*      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 accumulate, 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. Se dovessero decidere di concludere più concordati, ciascun Cantone potrebbe sottostare, per il suo territorio, a una sola autorità intercantonale. La dispersione delle competenze che comporterebbe la conclusione di più concordati non è tuttavia auspicabile, soprattutto in un settore globalizzato come quello dei giochi in linea.

### *Art. 103*      Indipendenza e composizione

La presente disposizione corrisponde, per l'autorità intercantonale, agli articoli 91 e 93 per quanto riguarda la CFCG. In termini d'indipendenza, l'autorità intercantonale deve infatti soddisfare condizioni analoghe a quelle previste per la CFCG. Il disegno si limita a stabilire il principio generale dell'indipendenza dell'autorità intercantonale e alcuni requisiti riguardanti l'indipendenza personale e istituzionale. L'autorità intercantonale non può ricevere istruzioni da altre autorità per quanto riguarda l'esercizio della sua attività e deve inoltre essere indipendente dagli organizzatori di giochi in denaro che sorveglia. 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 deve essere garantita, in particolare mediante regole sul preventivo, il finanziamento e la vigilanza. A tal fine, i Cantoni possono ad esempio fondarsi sul sistema per la vigilanza sui tribunali. I Cantoni possono decidere liberamente in merito alla composizione dell'autorità intercantonale fissandone i principi nella Convenzione intercantonale. Conformemente al capoverso 3 i Cantoni devono tuttavia garantire che l'autorità disponga di conoscenze specifiche nel campo della prevenzione della dipendenza. Questa esigenza è analoga a quella prevista dall'articolo 91 capoverso 3 riguardante la CFCG. La quota di membri con tali conoscenze specifiche rispetto al totale dei membri dell'autorità intercantonale sarà analoga a quella della CFCG. Ciò significa che almeno un membro dovrà disporre di conoscenze specifiche nel campo della prevenzione della dipendenza.

### *Art. 104*      Compiti

Come per la CFCG, il disegno contiene un elenco non esaustivo dei compiti dell'autorità intercantonale. 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. il commento all'art. 94).

Rispetto al disciplinamento della Convenzione intercantonale, il disegno affida all'autorità intercantonale 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, la Convenzione intercantonale può conferire ulteriori compiti all'autorità intercantonale.

#### *Art. 105*      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. il commento all'art. 95).

Lettera g: per quanto riguarda le misure contro la manipolazione di competizioni sportive, i provvedimenti dell'autorità intercantonale 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 nell'ambito della Convenzione intercantonale.

#### *Art. 106*      Sanzioni amministrative

Un organizzatore di giochi di grande estensione che viola una decisione dell'autorità intercantonale 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. 97). 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 di pronunciare sanzioni amministrative solleva la questione del diritto procedurale applicabile. Nella misura del possibile la Convenzione intercantonale stessa dovrebbe definire tale procedura o, come previsto attualmente, designare la legge procedurale applicabile. In caso contrario, l'autorità intercantonale deve applicare la legge cantonale sulla procedura amministrativa valida nel luogo in cui è stata commessa la violazione. Tale modo di procedere non è tuttavia ideale, poiché costringe l'autorità intercantonale a familiarizzarsi con le legislazioni dei vari Cantoni. Occorre inoltre decidere come procedere nel caso in cui una violazione è stata commessa in più Cantoni. In tal caso i Cantoni interessati devono mettersi d'accordo oppure è applicata la procedura del Cantone in cui la violazione è stata scoperta per la prima volta. Se i Cantoni decidono di disciplinare nella Convenzione intercantonale la procedura applicabile alle sanzioni amministrative, non possono ovviamente prevedere misure coercitive ai sensi del Codice di

procedura penale (CPP)<sup>88</sup>, poiché l'autorità intercantonale non dispone di competenze in materia di perseguimento penale.

*Art. 107*      Trattamento dei dati

La disposizione corrisponde a quella prevista dall'articolo 98 per la CFCG. *Mutatis mutandis*, vale il commento a tale articolo.

*Art. 108*      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 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 2011<sup>89</sup> sulla promozione dello sport (LPSpo), le autorità cantonali di perseguimento penale possono coinvolgere nelle indagini l'autorità intercantonale. 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. 99 cpv. 4). Anche la CFCG fa parte delle competenti autorità di perseguimento penale secondo il capoverso 3.

*Art. 109*      Assistenza amministrativa internazionale

La presente disposizione corrisponde a quella prevista dall'articolo 100 per la CFCG. *Mutatis mutandis*, vale il commento a tale articolo.

*Organo di coordinamento (art. 110–115)*

L'organo di coordinamento è una commissione extraparlamentare ai sensi della LOGA, ma, per il suo ruolo speciale e le sue specificità imposte dalla Costituzione, sono previste un certo numero di deroghe al disciplinamento generale, in particolare per quanto riguarda composizione e finanziamento.

*Art. 110*      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 questo requisito paritario. 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 di

<sup>88</sup> RS 312.0

<sup>89</sup> RS 415.0



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.

#### *Tassa sulle case da gioco (art. 116–121)*

Quanto alla tassa sulle case da gioco, il disegno 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 in linea.

#### *Art. 116*      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 del gioco, delle prescrizioni tecniche e delle tabelle delle vincite (per le poste e le vincite di giocatori non ammessi cfr. art. 45). Il disegno precisa inoltre che le commissioni riscosse dalle case da gioco (diritti di tavolo) sui giochi in cui i giocatori non giocano contro la casa da gioco ma uno contro l'altro, ad esempio il baccarà o il poker, sono anch'esse parte del prodotto lordo dei giochi (cpv. 3). Questa disposizione riprende la giurisprudenza del Tribunale federale<sup>90</sup>, 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 in cui i giocatori versano un determinato importo nel «piatto» per poter partecipare ed eventualmente conseguire una vincita al gioco.

#### *Art. 117*      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, il disegno fissa l'aliquota minima e quella massima e delega al nostro Consiglio la determinazione concreta 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. Come finora, il nostro Consiglio può in particolare fissare un'aliquota progressiva.

Le aliquote minima e massima sul prodotto lordo dei giochi realizzato nelle case da gioco (esclusi i giochi in linea) 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. 117 cpv. 2, lett. a).

L'articolo 117 capoverso 2 lettera b prevede un'aliquota minima diversa per il prodotto lordo dei giochi realizzato con i giochi da casinò in linea. 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

<sup>90</sup> Sentenza del Tribunale federale 2C\_322/2012.

tassazione del prodotto lordo dei giochi per i giochi proposti nelle case da gioco, da una parte, e per i giochi in linea, dall'altra. Questo modo di procedere s'impone per permettere un rendimento appropriato anche nel settore dei giochi in linea. L'offerta in linea di gioco da casinò comporta di fatto 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<sup>91</sup>. Con un'aliquota minima del 20 per cento la redditività delle case da gioco in linea dovrebbe pertanto essere garantita. Se, contrariamente alle aspettative, il mercato dovesse rivelarsi più redditizio, il nostro Consiglio dovrebbe adeguare l'aliquota della tassa per garantire che il rendimento del capitale investito nel settore in linea sia pari a quello realizzato nelle case da gioco.

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 esistenti 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 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 in linea.

*Art. 118* Agevolazioni fiscali per le case da gioco titolari di una concessione B

Le agevolazioni fiscali e la riduzione della tassa sono riprese senza modifiche dal diritto vigente (art. 42 e 43 LCG). Il nostro Consiglio 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. 118 cpv. 1). Una riduzione è inoltre possibile se la regione di ubicazione della casa da gioco titolare di una concessione B dipende da un turismo marcatamente stagionale (art. 118 cpv. 2). Tenendo conto di tutte le circostanze del singolo caso, il nostro Consiglio decide se concedere una riduzione ai sensi dell'articolo 118 capoversi 1 e 2.

Il capoverso 4 precisa che le agevolazioni fiscali non valgono per i giochi da casinò in linea, poiché questi, a differenza delle case da gioco tradizionali, non hanno un nesso con la regione, per cui le agevolazioni fiscali secondo i capoversi 1 e 2 non sono più giustificate.

<sup>91</sup> Faits, réflexions et propositions pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance, Rapport complémentaire I del Gruppo di lavoro Imposizione dei giochi in denaro, del 2 nov. 2012; cfr. [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Economia > Progetti di legislazione in corso > Giochi in denaro. Disponibile in tedesco e francese.

*Art. 119*      Riduzione della tassa sulle case da gioco titolari di una concessione B in caso di riscossione di una tassa cantonale analoga

Infine, il Consiglio federale riduce la tassa delle case da gioco con una concessione B se i Cantoni di ubicazione riscuotono una tassa di tipo analogo (art. 119 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 su tutti i Cantoni gli introiti fiscali generati dai Cantoni di ubicazione, 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 il disegno conferma la situazione vigente (cfr. anche n. 5).

Il capoverso 3 precisa che la riduzione della tassa non è applicabile ai giochi da casinò in linea. La riduzione è infatti un disciplinamento per casi straordinari volto a compensare la trasformazione dei vecchi «Kursaal» in casinò con una concessione B. Poiché questa ragione storica non vale per i giochi in linea, non è legittimo applicare la riduzione a questi ultimi. Per lo stesso motivo non sarebbe nemmeno giustificato estendere la riduzione alle case da gioco con una concessione A.

*Art. 120*      Tassazione e riscossione

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

*Art. 121*      Ricupero della tassa e prescrizione

Il presente articolo riprende in gran parte l'articolo 45 LCG. È stato tuttavia necessario adeguare il secondo periodo del capoverso 1 di tale articolo. 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 121 e sostituita da un nuovo articolo nel capitolo riguardante le disposizioni penali (art. 129). 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.

*Destinazione dell'utile netto dei giochi di grande estensione (art. 122–125)*

La presente sezione contiene le condizioni per la destinazione a scopi d'utilità pubblica dell'utile netto delle lotterie e delle scommesse sportive. 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 45 capoverso 2 lettera b che impone di destinare a scopi d'utilità pubblica le vincite dei giocatori minorenni o esclusi dal gioco.

*Art. 122* 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 giocate e dal risultato finanziario, da cui vanno detratte le vincite ai giochi versate, le spese giustificate dall'attività commerciale (p. es. le provvigioni per i punti vendita), le tasse a copertura dei costi legati al gioco in denaro, quali la vigilanza e le misure di prevenzione, nonché gli oneri per la costituzione di riserve e accantonamenti adeguati, ovvero giustificati dall'attività commerciale. Questa definizione di «utile netto» consentirà anche in futuro ai Cantoni riscuotere, come ora in base alla Convenzione intercantonale, la tassa per finanziare le misure di prevenzione. L'articolo 22 capoverso 1 lettera i del capitolo 3 del presente disegno 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 1990<sup>92</sup> sull'imposta federale diretta (LIFD) e 23 capoverso 1 lettera f della legge federale del 14 dicembre 1990<sup>93</sup> 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 paesaggio, della natura e dell'ambiente come pure la sanità e non è escluso che in futuro vi si aggiungano altri settori. Nei criteri d'attribuzione, i Cantoni possono tenere conto delle realtà locali e di nuove tendenze. L'importante è che ogni attività sostenuta risponda a uno scopo d'utilità pubblica. Ciò non sarebbe il caso se l'unico beneficiario del sostegno fosse il Cantone in quanto ente pubblico. L'impiego delle vincite a lotterie e scommesse per migliorare la situazione finanziaria del Cantone, ad esempio, non rientra quindi nella nozione di utilità pubblica.

Il capoverso 3 corrisponde in gran parte al disciplinamento vigente (art. 5 cpv. 2 LLS). La nozione di obbligazioni legali va intesa in senso stretto: si tratta di compiti che la legge impone all'ente pubblico (diritto cantonale o federale), come, ad esempio, la costruzione di scuole od ospedali o l'aiuto sociale per le persone bisognose. Di norma, si tratta di settori gestiti da servizi statali.

Non sono contemplati i settori nei quali gli enti pubblici hanno, per legge, possono scegliere se e in quale misura agire. Si pensi ad esempio al sostegno a un progetto o a un'istituzione nei settori della promozione dello sport o della cultura. Di norma, in questi settori lo Stato sostiene l'attività di terzi e la concessione di contributi provenienti dai fondi delle lotterie non è problematica. Tuttavia l'adempimento di obbli-

<sup>92</sup> RS 642.11

<sup>93</sup> RS 642.14

gazioni legali deve in linea di massima essere finanziato con il preventivo ordinario degli enti pubblici interessati e non con i fondi della lotteria.

Fintano che l'impiego dei fondi delle lotterie risponderà a scopi d'utilità pubblica, l'attuale prassi dei Cantoni non sarà tuttavia messa fundamentalmente in discussione. La limitazione prevista dal capoverso 3 va in altre parole interpretata in maniera restrittiva. Un Cantone non può quindi finanziare la costruzione di una scuola con i fondi delle lotterie, ma li potrebbe impiegare ad esempio per finanziare un equipaggiamento particolare per la scuola come, ad esempio, un'aula *high tech*. Similmente, nel settore della sanità un Cantone non può usare i fondi delle lotterie per finanziare i costi di gestione di un ospedale, ma è ad esempio ipotizzabile che li impieghi per finanziare determinate cure a domicilio nel caso in cui queste cure siano fornite da una fondazione.

Il capoverso 4 disciplina la destinazione dell'utile netto dei giochi di destrezza. Conformemente all'articolo 106 capoverso 6 Cost., esso non deve essere obbligatoriamente destinato a scopi d'utilità pubblica. Per contro, l'utile dei giochi di destrezza è imponibile conformemente alle regole generali ed è in particolare soggetto all'imposta sull'utile.

#### *Art. 123* 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 i fondi risultanti 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. 124* Concessione di sussidi

L'articolo 124 impone ai Cantoni alcuni requisiti minimi per la procedura e i criteri di concessione dei fondi. Il requisito della forma legale (art. 124 cpv. 1) impone ai Cantoni di disciplinare la procedura e i criteri di concessione 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).

I Cantoni dovranno segnatamente designare, mediante un atto normativo, i servizi competenti per la concessione dei sussidi. A questo proposito va rammentato che le attuali prassi in materia dei Cantoni sono ampiamente divergenti. In alcuni, la concessione spetta a un'autorità politica, come il Governo o il Parlamento cantonale; in altri, questa funzione è assolta da un servizio indipendente le cui decisioni devono tutt'al più essere approvate dal Governo. In virtù dell'articolo 124 capoverso 1 lettera a i Cantoni possono mantenere la loro prassi attuale. Il principio dell'auto-

nomia organizzativa dei Cantoni conferisce a questi ultimi la libertà di designare il servizio competente per la concessione dei sussidi. I Cantoni possono quindi incaricare della concessione un'autorità politica, ad esempio il Governo cantonale, ma una simile organizzazione può tuttavia presentare il rischio di conflitti d'interesse. Per evitarlo, i Cantoni interessati devono assicurare una vigilanza adeguata ed efficace sulle decisioni in materia di concessione dei sussidi (p. es. attraverso il controllo delle finanze) e garantire la trasparenza della procedura conformemente all'articolo 125. Per lo stesso motivo è preferibile che l'autorità competente per l'esame delle domande sia un servizio esterno all'amministrazione statale o che goda perlomeno di una certa indipendenza rispetto alle autorità politiche. A prescindere dalla forma organizzativa scelta, i Cantoni devono assicurare l'indipendenza del servizio competente per la concessione dei sussidi nei confronti dell'organizzatore del gioco. Ciò significa in particolare che un collaboratore del servizio competente per la concessione non può ricoprire una carica in seno all'autorità di omologazione o agli organi delle società di lotteria (divieto di cumulare le cariche).

I criteri di concessione dei sussidi stabiliti dai Cantoni (cfr. art. 26 della Convenzione intercantonale) devono essere definiti in forma di atto normativo e pubblicati (art. 124 cpv. 1 lett. b e 125 cpv. 1), al fine di garantire una maggiore trasparenza della procedura di concessione.

La decisione di versare un sussidio a un determinato beneficiario deve inoltre soddisfare i requisiti minimi in termini di parità di trattamento (art. 124 cpv. 3).

L'articolo 124 capoverso 4 precisa che i capoversi 2 e 3 di questo articolo non conferiscono in alcun caso un diritto di opposizione contro la decisione di concessione. I Cantoni sono liberi di prevedere un rimedio giuridico contro tali decisioni.

I sussidi sono versati in linea di massima senza controprestazione. È tuttavia possibile l'obbligo di menzionare il donatore.

L'articolo 124 capoverso 5 riprende e completa l'articolo 24 terzo periodo della Convenzione intercantonale. Il principio alla base della destinazione dell'utile netto delle lotterie e delle scommesse è che i fondi vadano a beneficio della cerchia di persone da cui provengono, vale a dire dei giocatori di un determinato Cantone. Per questo motivo, l'utile netto conseguito in un determinato Cantone deve sostanzialmente restare in questo Cantone (art. 123 cpv. 2). Secondo il capoverso 5 l'utile netto può anche essere impiegato per progetti intercantionali e nazionali. Anche in questo caso, tuttavia, il principio generale è rispettato, visto che il denaro rimane in Svizzera. È tuttavia necessario inserire tale precisazione nella legge, per consentire la deroga all'articolo 123 capoverso 2.

#### *Art. 125*            Trasparenza nella ripartizione dei fondi

Spetta ai Cantoni vigilare, per il tramite dei servizi competenti, sulla concessione e sulla ripartizione dei fondi.

Le autorità di ripartizione pubblicano ogni anno l'elenco dei beneficiari, suddiviso per settori, l'importo dei sussidi versati e il proprio conto (cfr. art. 28 lett. c della Convenzione intercantonale).

*Art. 126*

Il presente disegno disciplina anche la destinazione dell'utile netto dei giochi di piccola estensione: mentre l'utile netto di piccole lotterie e scommesse sportive locali deve essere destinato a scopi d'utilità pubblica o ai fini dell'organizzatore, sempreché quest'ultimo non si proponga uno scopo economico (cpv. 1), l'utile netto conseguito nei tornei di poker al di fuori delle case da gioco concessionarie non è vincolato a uno scopo (cpv. 2).

Il capoverso 1 disciplina i casi in cui gli organizzatori di piccole lotterie e scommesse sportive locali possono conservare l'utile netto proveniente da questi giochi, anziché impiegarlo a scopi d'utilità pubblica. Questa disposizione si applica anche ai giochi secondo l'articolo 41 capoverso 2 del presente disegno, vale a dire alle tombole (in alcuni Cantoni chiamate anche «lotto»). 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, comprese le tombole, per finanziare le proprie attività. In altre parole, non devono obbligatoriamente investire il denaro guadagnato in attività d'utilità pubblica; è sufficiente che l'organizzatore non persegua fini economici. Il medesimo criterio è impiegato all'articolo 60 CC per la definizione dell'associazione. 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. Detta forma non rappresenta tuttavia un criterio obbligatorio: anche i gruppi di organizzatori costituiti secondo altre forme e che non si propongono scopi economici possono rientrare nel campo d'applicazione dell'articolo 126 capoverso 1. La forma dell'associazione non costituisce tuttavia di per sé un criterio sufficiente. 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.

## **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 disegno, 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 della LCG. La massima pena detentiva per la fattispecie di base (esercizio di giochi da casinò senza autorizzazione) è tuttavia aumentata da uno a tre anni. Le nuove disposizioni comportano un parziale inasprimento delle pene in riferimento ai giochi di grande estensione. Mentre oggi le violazioni della legge sulle lotterie sono considerate al massimo delle contravvenzioni punibili con la multa (cfr. DTF 6B\_422/2007), secondo la nuova legge determinati reati sono considerati dei crimini o dei delitti, punibili con una

pena detentiva o una pena pecuniaria. Questo inasprimento tiene conto del fatto che con i giochi di grande estensione illegali è a volte possibile conseguire profitti ingenti e del fatto che determinati giochi di grande estensione rappresentano un pericolo per la società non inferiore a quello insito nei giochi da casinò. Infine, la terminologia è stata adottata a quella della parte generale del CP.

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

Nell'ambito di procedimenti penali si può rinunciare a qualificare un gioco in un procedimento amministrativo separato.

### *Reati (art. 127–130)*

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 è in presenza di 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 in linea, in quanto l'apparecchio automatico costituisce un rischio potenziale maggiore e i giochi in linea possono essere diffusi in modo rapido su un intero territorio.

### *Art. 127      Crimini e delitti*

Rispetto al diritto vigente (LCG), 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. 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 esercizio di giochi da casinò al di fuori di una casa da gioco, che, secondo il diritto vigente, costituisce una contravvenzione. Secondo la nuova disposizione, è punibile chi ha in esercizio, organizza 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 l'esercizio di un gioco autorizzato in una forma modificata, non prevista dall'autorizzazione, rientra nel campo d'applicazione della presente disposizione (conformemente al vigente art. 56 cpv. 1 lett. d LCG).

In linea con l'articolo 4, l'esercizio di un gioco da casinò senza autorizzazione costituisce la fattispecie di base delle disposizioni penali. Il termine «esercizio» ai sensi del diritto penale comprende tutte le azioni in relazione all'attuazione concreta di un gioco in denaro o al fatto di renderlo accessibile al pubblico, segnatamente vendendolo o distribuendolo. Comprende ad esempio anche l'offerta di una piattaforma su cui i giocatori possono giocare l'uno contro l'altro, segnatamente concludendo scommesse sportive. Diventa così punibile anche l'esercizio di piattaforme di gioco in linea, note anche con il nome di «betting exchange», su cui 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. Gli organizzatori di simili piattaforme di giochi in denaro diversi dai giochi di grande estensione o dai giochi da casinò, saranno punibili secondo l'articolo 128 capoverso 1 lettera a.

Anche l'organizzazione e la messa a disposizione di giochi in denaro senza autorizzazione rientrano nel campo d'applicazione della disposizione. Per «organizzazione» s'intende l'approntamento della struttura che permette l'esercizio del gioco. In genere, l'organizzazione è strettamente correlata con l'esercizio del gioco, ma può accadere che la persona che organizza il gioco (la quale, in genere, ricopre una posizione gerarchica elevata) non abbia nulla a che fare con l'attuazione concreta del gioco. Questo può ad esempio essere il caso delle scommesse sportive organizzate a livello internazionale. Per «messa a disposizione» s'intende, tra le altre cose, la fornitura di locali, il disbrigo di tutte o parte delle transazioni finanziarie legate al gioco in denaro oppure la fornitura di installazioni per l'organizzazione o l'esercizio di giochi in denaro. La menzione esplicita di questo reato è necessaria Per motivi legati alla trasparenza e alla certezza del diritto e per 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, i distributori e i rivenditori sono comunque punibili almeno per complicità (art. 25 CP) se non addirittura per partecipazione all'atto principale. 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 è punibile se quest'ultimo è

programmato in modo tale da dirigere l'utente automaticamente sul sito di giochi in linea. 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 in linea.

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. 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 a organizzatori non titolari di concessione o autorizzazione) contempla 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.

*Cpv. 4*

La vigente LCG contiene una disposizione analoga (art. 55 cpv. 1 lett. b). Con la nuova disposizione, il reato riguardante l'ottenimento fraudolento di un'autorizzazione è esteso anche ai giochi di grande estensione. Rispetto alle infrazioni di cui alle lettere a e b, la gravità del reato è minore poiché il gioco è esercitato conformemente alle regole, segnatamente in riferimento al piano di misure sociali e alle misure di protezione dei giocatori. La decisione alla base dell'esercizio (concessione o autorizzazione d'organizzatore o del gioco per i giochi di grande estensione) è tuttavia stata viziata, così da legittimare la qualifica di questo reato come delitto anziché mera contravvenzione. I capoversi 2 e 3 di questo articolo non si applicano al reato di cui al capoverso 4.

*Art. 128*      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*

Questa disposizione corrisponde alla sanzione di cui all'articolo 127 capoverso 1 lettera a per i giochi di grande estensione e i giochi da casinò e si applica ai giochi in denaro non menzionati in tale disposizione, in particolare ai giochi di piccola estensione. In ragione del grado di pericolosità minore di questi giochi, avere in esercizio, organizzare o mettere a disposizione senza autorizzazione giochi di piccola estensione è considerata una contravvenzione. Questa disposizione rappresenta anche una fattispecie residuale per i giochi in denaro che non possono essere autorizzati e che quindi sono vietati (cfr. art. 4). La fattispecie residuale permette di colmare eventuali lacune penali indesiderate. Anche se oggi appare piuttosto improbabile che un gioco non rientri in alcuna delle tre categorie di gioco (giochi da casinò, giochi di grande o di piccola estensione), è tuttavia opportuno prevedere una simile fattispecie in considerazione dell'autonomia cantonale nel disciplinamento di una sottocategoria di giochi di piccola estensione, ovvero le tombole.

*Cpv. 1 lett. b*

È vietata la pubblicità per giochi in denaro non autorizzati (cfr. art. 72 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 in linea 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<sup>bis</sup> CP) si applicano anche alla pubblicità per i giochi in denaro illegali. Il diritto penale concernente i mass media prevede la responsabilità a cascata: in prima linea è punito l'autore; se non è possibile individuare l'autore o se non può essere tradotto davanti a un tribunale svizzero, è punito il redattore responsabile; in assenza di un redattore è punita la persona responsabile della pubblicazione. Si può quindi partire dal presupposto che in ogni caso può 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 72 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.

*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. 70 cpv. 2 e 3) o che è oggetto di una misura di esclusione dal gioco ai sensi dell'articolo 78. La prima parte della disposizione riguarda i giochi da casinò e i giochi in linea. 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 in linea, anche se, nel caso dei giochi in linea, 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 (art. 78 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 sulla situazione.

#### *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 eintende evitare che degli importi siano indebitamente sottratti. La fattispecie è simile a quella dell'articolo 129, 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 gli obblighi di diligenza secondo la LRD e le disposizioni d'esecuzione. Le disposizioni sul riciclaggio di denaro figurano nel capitolo 5 sezione 4 del presente disegno e riguardano in particolare gli organizzatori di giochi di grande estensione e i giochi in linea. La portata degli obblighi di diligenza che incombono alle case da gioco è disciplinata al capitolo 2 LRD. Detti obblighi saranno precisati a livello di ordinanza, più precisamente in un'ordinanza della CFCG per le case da gioco e in un'ordinanza del DFGP per gli organizzatori di giochi di grande estensione. La violazione delle disposizioni sugli obblighi di diligenza deve essere sanzionata penalmente.

#### *Cpv. 1 lett. g*

La disposizione riprende l'articolo 56 capoverso 1 lettera f LCG, estendendone il campo d'applicazione ai giochi di grande e piccola estensione.

#### *Cpv. 1 lett. h*

Secondo l'articolo 61 del presente disegno soltanto terzi incaricati dal titolare dell'autorizzazione possono fungere da intermediari e mettere in commercio i giochi di grande estensione. La disposizione contempla segnatamente l'organizzazione, a titolo commerciale, da parte di terzi di comunità di gioco per la partecipazione ai giochi, che costituisce un caso particolare di rivendita dei giochi di grande estensione. La violazione del divieto di rivendere a fini commerciali giochi di grande estensione senza il consenso del titolare dell'autorizzazione, e in particolare del divieto di organizzare, a titolo commerciale, comunità di gioco, deve essere sanzio-

nata penalmente al fine di tutelare i giocatori. S'intende così garantire il rispetto delle misure di prevenzione, delle limitazioni alla pubblicità e degli obblighi di diligenza per lottare contro il riciclaggio di denaro. La presente disposizione non contempla la rivendita a titolo non commerciale, ad esempio il caso di una persona che compera biglietti di lotteria per un gruppo di amici.

#### *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. D'altronde, 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, 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 LGD 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 1974<sup>94</sup> sul diritto penale amministrativo (DPA).

#### *Art. 129*            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. Il disegno 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 128 capoverso 2, ossia a un massimo di 250 000 franchi.

#### *Art. 130*            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.

<sup>94</sup> RS 313.0

*Diritto applicabile e procedura (art. 131–134)*

*Art. 131/132* Infrazioni nell'ambito dei giochi da casinò e sottrazione della tassa sulle case da gioco/Infrazioni nell'ambito di altri giochi in denaro

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 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.

Il diritto vigente (art. 61 segg. OCG) prevede che chi intende mettere in circolazione un apparecchio automatico da gioco deve, prima di metterlo in servizio, presentarlo alla CFCG nel quadro di una procedura amministrativa separata, affinché quest'ultima possa procedere alla qualificazione dello stesso. Nella sua decisione del 16 marzo 2012 (DTF 138 IV 106), il Tribunale federale ha vietato al giudice penale di qualificare il gioco nel quadro della procedura penale. Questa prassi ha come conseguenza che oggi l'avvio di una procedura penale comporta nel contempo l'avvio di una procedura amministrativa per qualificare i giochi in questione. La sentenza penale non può quindi essere pronunciata prima della fine della procedura amministrativa e del passaggio in giudicato della decisione di qualificazione. Questa procedura rallenta la procedura penale.

Il disegno non conferisce competenze paragonabili a un'autorità amministrativa; l'autorità competente per giudicare i reati ha facoltà di procedere alla qualificazione dei giochi interessati, sempreché un'autorità amministrativa non abbia reso una decisione in materia passata in giudicato. Di conseguenza, la domanda se un giudice penale può qualificare un gioco a titolo pregiudiziale, sarà chiarita in base alle regole generali applicabili alle situazioni in cui un'autorità amministrativa e un'autorità penale devono valutare una stessa questione.

Se il reato riguarda altri giochi in denaro, in particolare i giochi di grande o di piccola estensione, sono competenti le autorità di perseguimento penale del Cantone in cui è stato commesso. L'autorità intercantonale 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 nel procedimento penale risulta comunque rafforzato. L'articolo 132 capoverso 1 prevede infatti la possibilità che essa partecipi alle indagini. La disposizione garantisce che le autorità di perseguimento penale e l'autorità intercantonale si scambino dati su inchieste penali concrete e che l'autorità intercantonale possa contribuire in modo mirato, con le sue conoscenze specifiche, alle inchieste penali dei Cantoni. Infatti, l'autorità intercantonale 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 132 capoverso 2 conferisce inoltre all'autorità intercantonale determinati diritti procedurali. Questi diritti, impostati analogamente all'articolo 23 LPSpo, consentono all'autorità intercantonale di influenzare attivamente il procedimento. S'intende così dare la possibilità all'autorità intercantonale di ricorrere contro le decisioni di sospensione o di non luogo a procedere



*Abrogazione e modifica di altri atti normativi (art. 136)*

*Art. 136*

L'abrogazione e la modifica di altri atti normativi sono disciplinate nell'allegato.

*Disposizioni transitorie (art. 137–141)*

Le disposizioni transitorie proposte sono tese a garantire la certezza del diritto nel momento del passaggio alla nuova legislazione e l'esercizio dei giochi senza soluzione di continuità.

*Art. 137* Case da gioco

L'articolo stabilisce che le concessioni rilasciate secondo il diritto anteriore 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 sei anni civili dopo l'entrata in vigore della nuova legge. Le concessioni esistenti, che avrebbero dovuto scadere tra la metà del 2022 e la fine del 2023, vengono così prorogate di qualche anno. Questo modo di procedere permette di rinnovare le concessioni in modo uniforme. Al momento del rinnovo si disporrà di una panoramica del mercato svizzero. Le case da gioco che chiedono un'estensione della concessione per esercitare giochi in linea, disporranno così di un margine di qualche anno prima di dover chiedere il rinnovo della concessione, il che dovrebbe consentire loro di ammortizzare i loro investimenti. 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 contraria 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 il disegno 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, sempreché le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione decidano 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 dalla LGD.

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 diritto anteriore. 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. 138* 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 sono in linea di massima noti gli organizzatori e la ripartizione del mercato nel settore delle lotterie e scommesse, ciò non è sempre il caso per i giochi di destrezza il cui esercizio è automatizzato, in linea o a livello intercantonale. Per poter adempiere al suo obbligo di vigilanza, l'autorità intercantonale 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 intraprendono 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 svantaggiati rispetto agli organizzatori che non fanno niente. Come per le case da gioco, sono fatti salvi i casi di grave violazione della legislazione.

*Art. 139* 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 diritto anteriore, 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 25 capoverso 1, in particolare quelle della lettera b, siano rispettate.

In tale contesto l'autorità intercantonale deve esaminare anche i contratti conclusi con i fornitori di giochi in linea 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. Per tale ragione le autorizzazioni rilasciate secondo il diritto anteriore 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. 138).

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.

#### *Art. 140*      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 passata in giudicato. Occorre tuttavia prevedere una deroga a tale principio per i titolari di un'autorizzazione, rilasciata secondo il diritto anteriore, per lotterie e scommesse sportive proposte a livello intercantonale. Per questi giochi infatti, già 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 il cui esercizio è automatizzato, in linea 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 autorizza ogni anno parecchie decine di giochi. Per garantire la continuità della propria 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 138. Se non lo fanno, le autorizzazioni ottenute per i nuovi giochi scadono due anni dopo l'entrata in vigore della nuova legge. Inoltre, in caso di rifiuto dell'autorizzazione d'organizzatore, 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 diritto anteriore (art. 139 cpv. 2), non è giustificata.

#### *Art. 141*      Autorizzazione di giochi di piccola estensione

Un termine transitorio appare necessario anche per le autorizzazioni rilasciate secondo il diritto anteriore 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 disegno di legge non è 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. Il disegno prevede tuttavia 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 diritto anteriore. 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 poker 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 rette dagli articoli 137–140.

*Referendum ed entrata in vigore (art. 142)*

*Art. 142*

Il presente disegno 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 il nuovo organo di coordinamento sia rapidamente operativo, il nostro Consiglio potrebbe prevedere l'entrata in vigore scaglionata.

*Modifica di altri atti normativi*

## **1. Legge del 17 giugno 2005<sup>96</sup> sul Tribunale federale (LTF)**

Il diritto in vigore non prevede possibilità di ricorrere contro le decisioni del Consiglio federale relative al rilascio delle concessioni alle case da gioco. Il disegno ovvia all'assenza di questo rimedio giuridico ammettendo il ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale contro le decisioni del Consiglio federale sul rilascio o l'estensione della concessione di una casa da gioco. Anche il rispetto del quadro legale e della procedura prescritta sono deducibili in giudizio. Per contro, è sostanzialmente escluso il ricorso dinanzi al Tribunale federale contro le decisioni del Tribunale amministrativo federale, salvo quando si pone una questione giuridica d'importanza fondamentale o se si tratta, per altri motivi, di un caso particolarmente importante.

L'estensione dei rimedi giuridici è dovuta alla riforma della giustizia, entrata in vigore dopo la LCG. L'articolo 29 Cost. prevede che ognuno ha diritto che la sua causa sia giudicata da un'autorità giudiziaria. La riforma della giustizia ha modificato radicalmente la legislazione sull'organizzazione giudiziaria federale. Nel nostro rapporto del 30 ottobre 2013 sui risultati complessivi della valutazione della nuova organizzazione giudiziaria federale abbiamo proposto modifiche legislative volte, tra

<sup>96</sup> RS 173.110

l'altro, a rafforzare la tutela giurisdizionale nei confronti delle decisioni del nostro Consiglio e dell'Assemblea federale<sup>97</sup>. Il corrispondente progetto attualmente in fase di elaborazione mantiene la possibilità di ricorrere al Tribunale federale per le decisioni per le quali si pone una questione di diritto d'importanza fondamentale o per altri casi importanti che rientrano nell'elenco delle eccezioni di cui all'articolo 83 LTF. Il presente messaggio concretizza quindi questa riforma per il settore delle case da gioco.

*Art. 83 lett. f<sup>ter</sup>*

L'articolo 83 LTF precisa i settori in cui il ricorso al Tribunale federale è eccezionalmente inammissibile. Secondo la nuova lettera f<sup>ter</sup>, il ricorso contro le decisioni concernenti il rilascio o il rifiuto delle concessioni alle case da gioco è sostanzialmente inammissibile. Nel senso di un'eccezione dell'eccezione, il ricorso sarà tuttavia ammesso se si pone una questione giuridica d'importanza fondamentale o per altri casi importanti. Il Parlamento ha già adottato un disciplinamento analogo per le decisioni nel campo del condono fiscale<sup>98</sup>.

Al Tribunale federale è lasciato un ampio margine d'apprezzamento per decidere se un ricorso solleva una questione giuridica di fondamentale importanza o interessa un caso particolarmente importante. Finora, la Corte suprema ha interpretato in maniera restrittiva queste nozioni giuridiche indeterminate<sup>99</sup> ritenendo che giustificano soltanto in via eccezionale l'accesso al Tribunale federale nei settori in cui il ricorso è usualmente inammissibile.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale<sup>100</sup>, una questione giuridica è di fondamentale importanza se la decisione in materia può creare un precedente e se la sua importanza richiede un riesame da parte dell'autorità giudiziaria suprema. Questo è segnatamente il caso quando le autorità inferiori sono chiamate a giudicare numerosi casi analoghi e la risposta alla questione serve a chiarire anche altri casi. Si può trattare di una questione di diritto che si pone per la prima volta o di una questione di diritto che, pur essendo già stata decisa dal Tribunale federale, richiede un nuovo esame perché suscita molte critiche nella dottrina. La questione giuridica merita di essere giudicata dall'autorità giudiziaria suprema anche quando le giurisprudenze in materia delle autorità inferiori sono contraddittorie o quando la decisione impugnata si scosta dalla giurisprudenza del Tribunale federale<sup>101</sup>. Le questioni giuridiche possono infine assumere un'importanza fondamentale anche in seguito all'emanazione di nuove norme di diritto materiale o procedurale oppure in seguito a sviluppi internazionali.

Il vigente articolo 84 capoverso 2 LTF concretizza la nozione di «caso particolarmente importante» nel campo dell'assistenza internazionale in materia penale: un caso è particolarmente importante segnatamente laddove vi sono motivi per ritenere che sono stati violati elementari principi procedurali o che il procedimento all'estero

<sup>97</sup> FF 2013 7801, in particolare pag. 7829 seg.

<sup>98</sup> Art. 83 lett. m LTF nella versione della legge del 20 giu. 2014 sul condono dell'imposta (RU 2015 9).

<sup>99</sup> DTF 140 III 501 consid. 1.3, 139 II 340 consid. 4, 138 I 143 consid. 1.1.2, tute e tre con ulteriori rinvii.

<sup>100</sup> DTF 139 II 340 consid. 4 pag. 343 con numerosi rinvii, 137 III 580 consid. 1.1.

<sup>101</sup> Messaggio del 28 feb. 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 3764, in particolare pag. 3866 seg.

presenta gravi lacune. La formulazione scelta nel disegno «quando si pone una questione di diritto d'importanza fondamentale o quando per altri motivi si tratta di un caso particolarmente importante» precisa che i ricorsi concernenti questioni di diritto d'importanza rappresentano fondamentalmente la categoria principale di casi particolarmente importanti. Affinché un caso sia considerato particolarmente importante, è necessario che sussista un grande interesse che la decisione sia resa dall'autorità giudiziaria suprema. Questo può essere il caso se una decisione interessa, direttamente o indirettamente, molte persone, se ha conseguenze importanti per l'adempimento dei compiti di un ente pubblico o se vi sono indizi dai quali risulta che l'autorità inferiore ha violato importanti norme giuridiche.

## **2. Legge del 17 giugno 2005<sup>102</sup> sul Tribunale amministrativo federale (LTAF)**

L'articolo 32 LTAF elenca i casi in cui il ricorso contro le decisioni secondo l'articolo 5 PA è, in via eccezionale, inammissibile. L'articolo 33 LTAF precisa le autorità inferiori. La lettera b elenca in modo esaustivo i casi in cui il nostro Consiglio è l'autorità inferiore. L'abrogazione dell'articolo 32 capoverso 1 lettera h e l'inserimento del nuovo numero 7 nell'articolo 33 lettera b sono necessari affinché le decisioni del nostro Consiglio sul rifiuto, il rilascio, e la proroga di una concessione secondo gli articoli 5–11 del disegno possano essere impugnate dinanzi al Tribunale amministrativo federale.

## **3. Legge del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP)**

Secondo l'articolo 37 capoverso 2 lettera g della legge sull'organizzazione delle autorità penali, la corte dei reclami penali del Tribunale penale federale è competente per giudicare i conflitti di competenza secondo la LLS. Questa disposizione deve essere adeguata. Secondo l'articolo 133 del disegno il Tribunale penale federale resta l'autorità competente per giudicare i conflitti di competenza tra la CFCG e le autorità di perseguimento penale cantonali.

## **4. Codice di procedura penale (CPP)**

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 dell'articolo 25a 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 devono coordinarsi maggiormente a livello nazionale e internazionale come pure 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

<sup>102</sup> RS 173.32

di perseguimento penale possano far capo all'autorità intercantonale secondo l'articolo 102 del disegno di legge. 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 127 capoverso 1 lettera a del disegno di legge, mettendo in esercizio, organizzando 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 efficaci.

*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 127 capoverso 1 lettera a del disegno, mettendo in esercizio, organizzando o mettendo a disposizione giochi da casinò o giochi di grande estensione senza essere titolari delle concessioni o delle autorizzazioni necessarie.

## **5. Legge del 17 giugno 2011 sulla promozione dello sport (LPSpo)**

*Misure contro la manipolazione di competizioni (art. 25a–25c)*

*Art. 25a*

La nuova fattispecie della manipolazione di competizioni costituisce un reato di corruzione 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 in prima linea

l'integrità dello sport e non gli interessi patrimoniali degli organizzatori di eventi sportivi o scommesse.

La manipolazione di competizioni è un reato speciale (art. 26 CP). 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 influenzarne l'andamento. 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 di 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 di eventi sportivi. 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 da associazioni affiliate. 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 lasciare 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 dell'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 l'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 inoltre a 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. Occorre 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<sup>ter</sup> CP. Le pene comminate per le fattispecie semplici e le fattispecie qualificate corrispondono a quelle delle disposizioni sul doping della LPSp. 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, indipendentemente dal luogo in cui si svolge la competizione sportiva. 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 escluso che si possa ritenere che il reato sia stato commesso in Svizzera (art. 8 CP), purché esista uno stretto legame con il nostro Paese.

Vista la progressiva internazionalizzazione dello sport e in considerazione dei casi più recenti, perseguire i reati è spesso possibile solo mediante la cooperazione internazionale. Ciò presuppone che l'atto sia punibile sia nello Stato che chiede assistenza giudiziaria sia in quello richiesto. Prevedendo un reato di corruzione specifico nell'ambito delle manipolazioni di competizioni sportive, il disegno 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.

Basandosi in gran parte sull'articolo 137 del disegno, questi due articoli disciplinano la posizione dell'autorità intercantonale nell'ambito del perseguimento penale in caso di violazione dell'articolo 25a. Anche se l'autorità intercantonale 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 dell'articolo 25a e le notificano le loro decisioni. È altresì previsto che l'autorità intercantonale usufruisca di determinati diritti di parte: può quindi ricorrere contro i decreti di non luogo a procedere o di abbandono, fare opposizione contro i decreti d'accusa e impugnare le sentenze penali. Da parte sua, l'autorità intercantonale ha l'obbligo di denunciare alle competenti autorità giudiziarie le violazioni dell'articolo 25a e indizi concernenti altre manipolazioni di una competizione sportiva per la quale sono offerte scommesse (p. es. minaccia, coazione o estorsione).

## **6. Legge del 12 giugno 2009<sup>103</sup> sull'IVA (LIVA)**

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 alle scommesse perché queste non sottostanno a un'imposta speciale in senso stretto bensì, secondo la prassi corrente dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), il loro utile deve essere destinato a scopi d'utilità pubblica. Secondo la nuova legge, inoltre, la nozione di «giochi d'azzardo» non è più attuale. L'articolo 21 capoverso 2 numero 23 LIVA deve quindi essere adeguato alla nuova terminologia, senza che venga cambiato il significato materiale di questa disposizione. Sono quindi esentate dall'IVA soltanto le operazioni concernenti i giochi in denaro il cui prodotto è destinato all'AVS e all'AI o a scopi d'utilità pubblica. I giochi di destrezza per i quali già il diritto in vigore non prevede l'esenzione dall'imposta, continuano ad essere assoggettati all'IVA (cfr. art. 122 cpv. 4).

## **7, 8, 9. Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD), legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID), legge federale del 13 ottobre 1965 (LIP)<sup>104</sup> sull'imposta preventiva (LIP)**

L'articolo 24 lettera i della LIFD e l'articolo 7 capoverso 4 lettera l della 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 LCG<sup>105</sup>, il nostro Consiglio ha giustificato tale esenzione adducendo che l'imposta sulle vincite

<sup>103</sup> RS 641.20

<sup>104</sup> RS 642.21

<sup>105</sup> FF 1997 III 129, n. 235.2, secondo capoverso.

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 in linea. Proprio i giochi in linea 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 da un importo pari a 1000 franchi (art. 23 lett. e, 24 lett. i LIFD e art. 7 cpv. 4 lett. 1 LAID a contrario e art. 1 cpv. 1 LIP).

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, il disegno prevede di estendere l'esenzione fiscale a tutti i giochi in denaro autorizzati. Occorre quindi adeguare gli articoli 24 lettera i LIFD e 7 capoverso 4 lettera 1 LAID nonché le disposizioni pertinenti della LIP. Le vincite ai giochi di grande estensione, compresi i giochi di destrezza il cui esercizio è automatizzato, in linea o a livello intercantonale, sono quindi esentati dall'imposta sul reddito. 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, esigue. Restano per contro imponibili le vincite alle lotterie e ai giochi di destrezza destinate alla promozione delle vendite ed escluse dal campo d'applicazione della LGD in virtù dell'articolo 1 capoverso 2 lettera d del disegno. Considerato che questi giochi permettono di realizzare vincite anche importanti, la loro situazione non è la stessa di quella dei giochi di destrezza. Il prodotto di questi giochi non viene inoltre impiegato né per scopi d'utilità pubblica né per l'AVS e l'AI, ma è versato unicamente agli organizzatori. L'esenzione dall'imposta non è pertanto giustificata. La possibilità di partecipare gratuitamente a questi giochi non modifica in nulla questa valutazione. Per ridurre l'onere amministrativo, saranno imponibili soltanto le vincite superiori a 1000 franchi, indipendentemente dal fatto che si tratti di vincite in denaro o di vincite in natura. Queste vincite saranno sottoposte anche all'imposta preventiva, il che comporta l'abrogazione della vigente esenzione dall'imposta preventiva per le vincite in natura.

In ogni caso, soltanto le vincite ai giochi in denaro proposti legalmente in Svizzera saranno esenti da imposta. Resteranno invece imponibili le vincite a giochi proposti senza autorizzazione valida e a giochi esercitati all'estero.

L'esenzione non si applica nemmeno alle vincite a giochi in denaro equiparabili al prodotto di un'attività lucrativa indipendente. S'intende così tenere conto dei giocatori di poker «professionisti» che con questa attività conseguono un reddito regolare, in grado di sostituire, in tutto o in parte, il reddito derivante da un'attività professionale.

Secondo le stime dell'AFC, la generale esenzione fiscale delle vincite a tutti i giochi in denaro causerà una diminuzione degli introiti fiscali della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni pari a 104 milioni di franchi all'anno<sup>106</sup>. 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 72i LAID prevede che i Cantoni adeguino la loro legislazione all'articolo 7 capoverso 4 lettere l e m 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 adeguato si applica direttamente l'articolo 7 capoverso 4 lettera l. Questa soluzione corrisponde a quella adottata nella legge federale del 23 giugno 2006<sup>107</sup> che introduce alcuni adeguamenti urgenti nell'imposizione delle imprese, nella legge del 20 marzo 2008<sup>108</sup> relativa alla semplificazione del ricupero d'imposta in caso di successione e all'introduzione dell'autodenuncia esente da pena e nella legge federale del 17 dicembre 2010<sup>109</sup> sull'imposizione delle partecipazioni di collaboratore.

## 10. Legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro (LRD)

La LRD 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 cap. 5).

Secondo l'articolo 17 LRD, un'ordinanza della CFCG preciserà gli obblighi di diligenza delle case da gioco secondo la LRD. Gli obblighi di diligenza per i giochi di grande estensione risultano sia dalle disposizioni generali della LRD sia dalle disposizioni speciali della legislazione sui giochi in denaro e saranno precisati in un'ordinanza del DFGP.

L'articolo 17 rimanda inoltre a un eventuale organismo di autodisciplina delle case da gioco e degli organizzatori di giochi di grande estensione.

Come per tutti i restanti intermediari di cui all'articolo 2 capoverso 2 LRD, l'esistenza di un eventuale organismo di autodisciplina non svincola le case da gioco e i giochi di grande estensione dalla vigilanza diretta da parte della loro autorità di vigilanza, nello specifico, la CFCG per le case da gioco e l'autorità intercantonale per i giochi di grande estensione (art. 12 lett. b e b<sup>bis</sup> LRD). In questo punto la loro situazione differisce da quella degli intermediari finanziari di cui all'articolo 2

<sup>106</sup> AFC, Einkommenssteuererträge aus der Besteuerung der Lotterrie- und Wettegewinner nach der Erhöhung der Verrechnungssteuerfreigrenze auf CHF 1000, 16.02.2015; cfr. [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Economia > Progetti di legislazione in corso > Revisione della legge sulle lotterie.

<sup>107</sup> FF **2006** 5279

<sup>108</sup> RU **2008** 4453

<sup>109</sup> RU **2011** 3259

capoverso 3 LRD, i quali possono affiliarsi a un organismo di autodisciplina (OAD) secondo gli articoli 24 e seguenti LRD. La vigilanza diretta su questi intermediari finanziari è esercitata dagli OAD (art. 12 lett. c n. 1 LRD). Per quanto riguarda gli intermediari finanziari di cui all'articolo 2 capoverso 2 LRD, segnatamente le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione, la possibilità di disporre di un organismo di autodisciplina non rimanda quindi alla creazione di un OAD secondo gli articoli 24 e seguenti LRD. Si tratta piuttosto di meccanismi di autoregolamentazione come quelli solitamente adottati da organizzazioni settoriali.

Il rinvio all'autodisciplina di cui all'articolo 17 LRD non equivale a una delega di competenze legislative, poiché una siffatta delega a privati necessita di una base costituzionale. L'autodisciplina non ha lo stesso valore di un'ordinanza della CFCG o del DFGP; ma rappresenta in sostanza soltanto uno standard di diritto privato.

Questi standard di diritto privato possono riprendere il contenuto dell'ordinanza, eventualmente formulandolo in altri termini o in termini più precisi, oppure prevedere obblighi più severi rispetto a quelli dell'ordinanza. Non possono per contro essere meno severi dell'ordinanza. Uno standard privato che non corrisponde alle esigenze minime dell'ordinanza non è valido.

Spetta alle autorità di vigilanza stabilire se vincolare l'autodisciplina nel loro settore a una decisione formale che conferma la conformità delle disposizioni di diritto privato con la rispettiva ordinanza.

In ogni caso la vigilanza esercitata dalla CFCG sulle case da gioco o dall'autorità cantonale sugli organizzatori di giochi di grande estensione si basa sui requisiti minimi dell'ordinanza e il suo scopo sarà verificare il rispetto di quest'ultima.

### **3 Ripercussioni**

Il presente capitolo è dedicato alle ripercussioni del disegno di legge per la Confederazione e i Cantoni, in particolare sulle finanze e sull'effettivo del personale. Il numero 3.2 illustra inoltre le ripercussioni per i Cantoni per quanto riguarda le modifiche legislative, le misure preventive, la distribuzione dei fondi per scopi d'utilità pubblica, le autorizzazioni e la vigilanza. Il punto 3.3 elenca le ripercussioni del progetto sugli introiti federali e cantonali.

#### **3.1 Ripercussioni per la Confederazione**

##### **3.1.1 Ripercussioni finanziarie**

Il disegno migliora le condizioni generali per le case da gioco, il che comporta anche un aumento dei fondi destinati all'AVS e all'AI. L'esenzione dall'imposta di tutte le vincite realizzate ai giochi determina invece una riduzione del gettito fiscale. Queste due ripercussioni finanziarie sugli introiti della Confederazione sono illustrate in modo dettagliato al punto 3.3.

Il disegno comporta inoltre un aumento dei costi del personale illustrato nella seguente sezione.

### 3.1.2 Riperussioni sull'effettivo del personale

Il disegno di legge si ripercuote sull'effettivo del personale. Per affrontare i nuovi compiti esecutivi sono necessari 7 nuovi posti presso la CFCG e 4,5 presso l'UFG.

#### *CFCG*

I nuovi compiti che il disegno conferisce alla CFCG si ripercuotono come segue sull'effettivo del suo personale:

- la possibilità delle case da gioco esistenti di chiedere l'estensione della loro concessione ai giochi in linea rende necessaria l'assunzione di specialisti; devono pertanto essere creati 2,5 nuovi posti di lavoro;
- in seguito all'inasprimento delle disposizioni penali e in particolare alle nuove possibilità d'indagine e d'intervento, soprattutto per combattere i giochi in linea illegali senza sorveglianza sistematica di Internet, l'effettivo del personale inquirente deve essere aumentato di 2,5 posti;
- infine, la nuova ripartizione delle competenze nel settore della delimitazione dei giochi, in particolare il nuovo obbligo dello scambio sistematico di informazioni con l'autorità intercantonale di vigilanza su eventuali opposizioni interposte in tale settore nonché la preparazione e la partecipazione alle riunioni dell'organo di coordinamento, rende necessari circa due nuovi posti di lavoro.

Circa la metà dei costi per i sette nuovi posti di lavoro può essere addossata alle case da gioco titolari di una concessione, che sono tenute ad assumersi i costi per la sorveglianza.

#### *UFG*

I nuovi compiti che il disegno conferisce all'UFG si ripercuotono come segue sull'effettivo del personale:

- nel 2004 il nostro Consiglio ha deciso di sospendere i lavori di revisione della legge concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate. Successivamente i tre posti previsti per la legislazione e l'alta vigilanza nel settore delle lotterie e delle scommesse sono stati soppressi come misura di risparmio. Dal canto loro i Cantoni hanno elaborato una convenzione entrata in vigore nel 2006. Il disegno riunisce presso la Confederazione, in misura maggiore rispetto alla situazione precedente il 2004, gli ampi compiti di legislazione nel settore dei giochi in denaro. Per affrontare i nuovi compiti sono necessari due posti di lavoro;
- il disegno di legge attua l'articolo 106 Cost. e istituisce un organo che garantisce il buon coordinamento tra le autorità d'esecuzione della legge. Il nuovo organo di coordinamento ha bisogno di un segretariato, per il quale sono necessari due posti finanziati in parti uguali dalla Confederazione e dai Cantoni;
- il disegno di legge prevede un maggiore coordinamento tra le autorità nazionali ed estere, in particolare nei settori della lotta alle offerte illegali in Internet e alla manipolazione di competizioni sportive. Questi nuovi compiti rendono necessario mezzo posto.

### *Costi di personale della Confederazione*

Degli 11,5 posti necessari, 3,5 sono finanziati dalla tassa di sorveglianza versata dalle case da gioco, 1 dai Cantoni e 7 dalla Confederazione. I posti presso la CFCG e l'UFG saranno occupati da persone con la classe di stipendio 25.

Il disegno di legge comporta spese aggiuntive di personale già prima della sua entrata in vigore. Occorre strutturare e organizzare la vigilanza sulle case da gioco in linea e avviare i lavori preliminari in vista della lotta al gioco illegale. È necessario adeguare i relativi processi e creare nuovi strumenti d'analisi. Bisogna altresì allestire la procedura per il rilascio di concessioni per i giochi in linea e fare in modo che tale rilascio, i cui costi sono a carico dei richiedenti, possa avvenire il più presto possibile dopo l'entrata in vigore della legge, affinché l'AVS e l'AI ricevano quanto prima i fondi supplementari. Pertanto la CFCG deve poter occupare tre posti ciascuno già prima dell'entrata in vigore della nuova legge.

## **3.2 Ripercussioni 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 LGD, i Cantoni dovranno procedere alla revisione totale delle basi legali proprie e di quelle intercantionali in materia di giochi in denaro. In particolare dovrà essere totalmente riveduta l'attuale Convenzione intercantionale.

### **3.2.2 Misure di prevenzione**

Secondo l'articolo 83 del disegno di legge, 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 nonché per le persone loro vicine. I Cantoni devono collaborare 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.

Già oggi i Cantoni attuano le misure preventive loro richieste, che sono finanziate attraverso la tassa per combattere la dipendenza dal gioco (prevista dalla Convenzione intercantionale) versata dagli organizzatori di lotterie e scommesse. L'evoluzione dell'offerta in Internet e le sfide particolari a essa connesse potrebbero tuttavia richiedere ulteriori risorse.

### **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 vigente e pertanto non avranno presumibilmente per i Cantoni ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale degne di nota.

### 3.2.4 Autorizzazioni e vigilanza 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 dei giochi; 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 previsioni sulle ripercussioni del disegno di legge sull'evoluzione degli introiti cantonali in questo settore.

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

Il disegno di legge rinuncia a inserire nel diritto federale la procedura di autorizzazione per l'organizzazione di *lotterie e scommesse* previsto dal vigente articolo 15 della Convenzione intercantonale secondo cui entro 30 giorni dalla comunicazione della decisione di omologazione, i Cantoni decidono in merito all'organizzazione sul proprio territorio. Per i Cantoni decade pertanto l'attuale onere amministrativo per tali procedure.

Il disegno di legge conferisce all'autorità intercantonale la competenza di autorizzare e vigilare sui *giochi di destrezza* il cui esercizio è automatizzato, in linea a o livello intercantonale. 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 e formalizzerà l'attività di autorizzazione e vigilanza.

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

Per le *tombole* ai sensi dell'articolo 2 LLS, il disegno di legge riprende la normativa vigente. In particolare, il disegno non prevede alcun obbligo di autorizzazione per questi giochi. Necessiteranno invece di un'autorizzazione le piccole lotterie che non rientrano nella categoria delle tombole. Tuttavia, secondo le norme cantonali tali lotterie sono già oggi di regola soggette ad autorizzazione. D'altro canto va osservato che il numero annuo delle procedure d'autorizzazione diminuirà, soprattutto perché gli organizzatori non potranno proporre più di due piccole lotterie all'anno. Complessivamente 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*, il disegno di legge riproduce la situazione attuale.

Contrariamente a quanto previsto dal diritto vigente, il disegno di legge permette lo svolgimento di (*piccoli*) *tornei di poker*, la cui autorizzazione e vigilanza competerà ai singoli Cantoni. Per questi ultimi ne conseguirà senza dubbio un nuovo onere amministrativo. Tuttavia, nel mercato dei tornei di poker vi sarà probabilmente una certa autoregolamentazione poiché gli organizzatori titolari di un'autorizzazione si controlleranno vicendevolmente e avvertiranno l'autorità di vigilanza se un concorrente non rispetta le regole.

L'onere legato alla vigilanza e all'autorizzazione di tornei di poker 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 Autorizzazioni e vigilanza intercantionali

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

È molto probabile che i Cantoni continueranno ad ammettere i giochi di grande estensione e ad affidarne l'esecuzione alla Comlot. Per l'autorità intercantonale il disegno prevede una serie di compiti e competenze, la maggior parte delle quali è oggi assunta dalla Comlot. Tuttavia fissa anche numerosi compiti che completano e ampliano quelli che la Convenzione intercantonale conferisce attualmente alla Comlot.

- *Autorizzazioni e vigilanza dei giochi di destrezza il cui esercizio è automatizzato, a livello intercantonale oppure in linea:* l'autorizzazione e la qualificazione dei giochi di destrezza presentano spesso complessi problemi di delimitazione sotto il profilo tecnico e legale. La nuova sfera di competenza imporrà alla Comlot una riorganizzazione radicale 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 della vigilanza sulle due società di lotterie sostenute dai Cantoni (Swisslos e Loterie Romande).
- *Competenze specifiche per la lotta alle offerte non autorizzate:* si tratta in particolare di condurre i procedimenti amministrativi, inclusi l'emanazione di misure preventive e il blocco dell'accesso a giochi in denaro in linea non autorizzati, e di collaborare con le autorità di perseguimento penale.
- *Lotta alla manipolazione di competizioni sportive:* è prevista la creazione di un ufficio di comunicazione. Una serie di compiti supplementari è dovuta alla cooperazione e allo scambio di dati con operatori 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 previsti dalle disposizioni contro il riciclaggio di denaro.*
- *Determinati diritti di parte* in tutti i 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, per la Comlot dovrà probabilmente essere stanziato un preventivo notevolmente maggiore (da 4 a 6 milioni di franchi circa, rispetto agli attuali 2,2 milioni). Il preventivo non può essere indicato con maggiore precisione perché il fabbisogno di risorse della Comlot dipenderà in particolare dalle nuove basi legali cantonali concernenti i giochi d'azzardo. Secondo l'articolo 28 del

disegno di legge, i Cantoni possono vietare, mediante norme di diritto, l'esercizio di tutte le lotterie e le scommesse sportive nonché di tutti i giochi di destrezza. Mentre tale ipotesi è piuttosto inverosimile per le lotterie e le scommesse sportive, secondo il diritto cantonale vigente gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo sono ammessi soltanto in 13 Cantoni. Al momento non è possibile prevedere come si evolverà la situazione con la revisione delle basi legali cantonali.

### **3.3 Riperussioni per gli introiti della Confederazione e dei Cantoni**

Non è possibile stimare con precisione le riperussioni del disegno di legge per l'economia nazionale nonché per gli introiti della Confederazione e dei Cantoni. In base alle cifre del 2013, l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha fatto una stima delle riperussioni della prevista estensione dell'esenzione fiscale a tutte le vincite nei giochi in denaro. Inoltre, su incarico dell'UFG, Baldauf/Brüsehabe hanno analizzato in uno studio le riperussioni della nuova LGD<sup>110</sup>. Lo studio ha valutato l'evoluzione del mercato fino alla prevista entrata in vigore della legge il 1° gennaio 2018 e le riperussioni della legge fino al 2023. È ovvio che siffatte previsioni a lungo termine sono soggette a numerose incertezze. Partendo da diversi scenari è tuttavia possibile individuare delle tendenze che d'altronde confermano i risultati di uno studio precedente<sup>111</sup>.

#### **3.3.1 Aumento del gettito della tassa sulle case da gioco**

Nel 2014 il gettito della tassa sulle case da gioco è ammontato a 336 milioni di franchi. 286,6 milioni sono stati versati al Fondo di compensazione dell'AVS) e 49,4 ai Cantoni che riscuotono una tassa sull'importo lordo dei giochi delle case da gioco titolari di una concessione B.

Il disegno migliora le condizioni generali per le case da gioco. Dal 2007 l'importo lordo dei giochi e quindi anche la tassa destinata all'AVS sono in diminuzione. Secondo lo studio di Baldauf/Brüsehabe, la nuova LGD permette di fermare e invertire questa tendenza. Gli autori dello studio prevedono che dal 2013 al 2017 il gettito della tassa sulle case da gioco diminuirà ancora da 356 a 315 milioni di franchi. Dopo l'entrata in vigore della legge il gettito dovrebbe ammontare a 343 milioni di franchi nel 2020 e a 372 milioni di franchi nel 2023. La parte destinata all'AVS ammonterà a 268,7 milioni di franchi nel 2017, 292,6 nel 2020 e 317,3 nel 2023; quella destinata ai Cantoni a 46,3 milioni di franchi nel 2017, 50,4 nel 2020 e 54,7 nel 2023.

L'entrata in vigore della nuova LGD permette dunque non solo di impedire un'ulteriore diminuzione del gettito della tassa sulle case da gioco, bensì ne determina un aumento significativo. Rispetto al 2017, nel 2023 è previsto un aumento degli

<sup>110</sup> Artur Baldauf / Thomas Brüsehabe, Abschätzung der finanziellen Auswirkungen des neuen Geldspielgesetzes, Berna, aprile 2015; cfr. [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Economia > Progetti di legislazione in corso > Giochi in denaro.

<sup>111</sup> Arbeitsgruppe Geldspiel-Besteuerung, Rapporto del 26 set. 2012; cfr. [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Economia > Progetti di legislazione in corso > Giochi in denaro.

introiti supplementari destinati all'AVS e all'AI pari a 48,6 milioni di franchi, mentre per i Cantoni sono previste entrate supplementari pari a 8,4 milioni di franchi.

### **3.3.2 Perdite fiscali in seguito all'esenzione dall'imposta delle vincite ai giochi**

Il disegno di legge prevede di estendere l'esenzione fiscale a tutte le vincite ai giochi in denaro. La misura comporterà annualmente perdite fiscali complessive nell'ordine di 104 milioni di franchi per Confederazione, Cantoni e Comuni<sup>112</sup>, così ripartite secondo le stime AFC: 35 milioni per la Confederazione e 69 milioni per i Cantoni.

Con l'esenzione fiscale delle vincite s'intendono incentivare i giocatori a rivolgersi all'offerta legale di giochi sul territorio nazionale. È inoltre molto probabile che i giocatori reinvestano nei giochi una parte importante delle vincite (senza deduzioni fiscali), permettendo alle società che organizzano le lotterie di aumentare la propria cifra d'affari e l'utile netto. Secondo le stime, a medio termine la somma risultante dalla tassa sulle case da gioco, dall'utile netto delle lotterie e delle scommesse nonché dall'imposta sugli utili riscossa presso le case da gioco sarà nettamente maggiore se si rinuncia a tassare le vincite dei giocatori. L'esenzione fiscale delle vincite permetterà infatti di aumentare l'attrattiva dell'offerta legale di giochi in denaro in Svizzera e di generare quindi più introiti in questo settore. L'analisi dell'Università di Berna valuta le conseguenze finanziarie con o senza l'esenzione fiscale e giunge alla conclusione che nel 2020 le perdite dovute a tale esenzione non saranno ancora del tutto compensate con i maggiori utili realizzati dalle lotterie. Per il 2023, invece, secondo tutti gli scenari analizzati, l'esenzione fiscale comporterà complessivamente introiti maggiori per la Confederazione e i Cantoni. Nel 2023 lo scenario peggiore prevede entrate supplementari pari a 39 milioni di franchi come conseguenza dell'esenzione fiscale, lo scenario medio prevede entrate supplementari paria a 59 milioni e lo scenario migliore 78 milioni.

### **3.3.3 Maggiori introiti destinati a scopi d'utilità pubblica**

Il disegno migliora notevolmente le condizioni generali per gli organizzatori di giochi di grande estensione, il che comporterà un aumento significativo degli introiti destinati a scopi d'utilità pubblica. Lo studio di Baldauf/Brüsehauer stima che dal 2013 al 2017 l'utile netto delle lotterie diminuirà leggermente da 571 a 568 milioni di franchi. Dopo l'entrata in vigore della legge tale utile aumenterà notevolmente. Per il 2020 si prevede un utile netto tra i 613 e i 764 milioni di franchi, per il 2023 tra i 745 e gli 845 milioni di franchi. In altre parole, grazie al disegno si registrerà presumibilmente un aumento degli introiti destinati a scopi d'utilità pubblica che, a seconda dello scenario, oscillerà tra i 177 e i 277 milioni di franchi.

<sup>112</sup> AFC, Einkommenssteuererträge aus der Besteuerung der Lotterie- und Wettgewinne nach der Erhöhung der Verrechnungssteuerfreigrenze auf CHF 1000, 16.02.2015; cfr [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Economia > Progetti di legislazione in corso > Revisione della legge sulle lotterie.

### **3.3.4 Valutazione generale**

Il disegno di legge comporta una diminuzione degli introiti della Confederazione, poiché quest'ultima dovrà rinunciare a introiti fiscali pari a 35 milioni all'anno. Se tuttavia s'inclua nel calcolo l'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, le conseguenze finanziarie per la Confederazione e le sue assicurazioni sociali sono complessivamente positive. Dopo una fase di transizione inferiore a cinque anni, l'aumento del gettito della tassa sulle case da gioco pari a 48,6 milioni di franchi da destinare all'AVS e all'AI sarà nettamente superiore alle perdite fiscali equivalenti a 35 milioni di franchi. In base alle stime per il 2023 è presumibile che per la Confederazione e le sue assicurazioni sociali risultino introiti supplementari annui pari a circa 13,6 milioni di franchi.

Se alle perdite fiscali si contrappongono gli introiti supplementari dei fondi cantonali delle lotterie, le conseguenze finanziarie della nuova legge sono positive anche per i Cantoni. Le diverse misure previste dal disegno di legge, in particolare il blocco di offerte non autorizzate in Internet e l'inasprimento delle sanzioni penali, permetterà di aumentare il prodotto lordo delle lotterie e soprattutto delle scommesse. La quota del mercato illegale diminuirà a favore di quella del mercato legale.

Questo effetto positivo per il prodotto lordo delle lotterie e delle scommesse sportive sarà rafforzato dall'esenzione fiscale delle vincite alle lotterie e scommesse. Ne consegue che a lungo termine le perdite fiscali dovute a tale esenzione saranno più che compensate dall'aumento dell'utile netto delle lotterie e scommesse da destinare a scopi d'utilità pubblica. L'aumento più massiccio riguarderà le scommesse. In base alle stime per il 2023 il disegno di legge comporterà per i Cantoni, inclusi i loro fondi delle lotterie, introiti annui supplementari da 116 a 216 milioni di franchi.

## **3.4 Ripercussioni per l'economia**

### **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 2010–2014 hanno versato annualmente in media 387 milioni di franchi sotto forma di tassa sulle case da gioco e 22 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 medio di 331 milioni di franchi all'anno versato dalle case da gioco all'AVS va a vantaggio di tutta la popolazione. Nel quadriennio summenzionato, le case da gioco B hanno versato in media ai Cantoni di ubicazione un somma totale di 55 milioni di franchi destinati direttamente a scopi d'utilità pubblica.

Dal 2007 il prodotto lordo dei giochi e la tassa sulle case da gioco tendono a diminuire. Tale tendenza si protrarrà presumibilmente fino all'entrata in vigore della nuova legge. La diminuzione è dovuta principalmente alla debolezza dell'euro, all'aumento delle offerte illegali in locali da gioco, al moltiplicarsi delle offerte in Italia, Francia e Germania, al divieto di fumare e all'aumento delle offerte estere di giochi in linea.

A lungo termine la nuova legge avrà conseguenze positive per le case da gioco svizzere, soprattutto grazie al settore dei giochi in linea. Da una parte sarà bloccato l'accesso ai giochi in denaro in linea esteri non autorizzati in Svizzera e, dall'altra, le case da gioco la cui concessione sarà estesa, avranno il diritto di proporre giochi da casinò anche in linea. La nuova legge rende inoltre più efficienti le misure penali per il perseguimento delle offerte illegali di giochi in denaro.

### **3.4.2 Società di lotterie**

#### *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 edicole, bar e ristoranti, la rete di vendita si è evoluta e comprende ormai anche i negozi delle stazioni di servizio, i piccoli negozi di commercio 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 negozi di commercio al dettaglio in Svizzera sarebbe calato in misura nettamente maggiore.

Su scala nazionale Swisslos e la Loterie Romande versano annualmente agli 8600 punti vendita commissioni pari a 165 milioni di franchi. Tenendo conto di una media constatata di 1,25 posti a tempo pieno per punto vendita, circa 11 000 posti di lavoro nel commercio al dettaglio dipendono dall'offerta di lotterie e scommesse.

#### *Beneficiari*

L'utile netto generato da Swisslos e dalla Loterie Romande è integralmente destinato a scopi d'utilità pubblica, segnatamente in ambito culturale, sociale e sportivo. Negli ultimi cinque anni sono stati distribuiti in media quasi 565 milioni di franchi all'anno. Gli utili ripartiti in questo modo contribuiscono notevolmente a finanziare l'attività delle associazioni, fondazioni e istituzioni d'utilità pubblica in Svizzera.

Tramite Swiss Olympic, l'Associazione svizzera di football, la Federazione svizzera di hockey su ghiaccio e la fondazione Aiuto allo sport svizzero, lo sport di alto livello nazionale riceve ad esempio annualmente circa 35 milioni di franchi. Inoltre, i 26 Cantoni svizzeri ricevono annualmente da Swisslos e dalla Loterie Romande oltre 100 milioni da destinare allo sport di massa.

Da più di settant'anni anche la cultura, le opere sociali, la protezione dell'ambiente e del patrimonio nonché l'educazione e la ricerca figurano tra i settori sostenuti in via permanente dalle lotterie svizzere. Circa 430 milioni sono annualmente devoluti a queste istituzioni.

Il disegno di legge migliora le condizioni generali per gli organizzatori di giochi di grande estensione, in particolare grazie alla prevista esenzione fiscale di tutte le vincite ai giochi in denaro e alla possibilità di proporre scommesse interessanti e concorrenziali. Anche il blocco dell'accesso a offerte di giochi in denaro in linea non autorizzati in Svizzera e le più efficienti misure penali per il perseguimento di chi offre giochi in denaro illegali si ripercuoteranno in maniera positiva. Con

l'entrata in vigore della legge è probabile un netto aumento delle scommesse sportive. A seconda dello scenario, gli utili delle lotterie aumenteranno a 745–845 milioni di franchi<sup>113</sup>. Ne conseguirà anche un aumento degli importi destinati a scopi d'utilità pubblica.

#### *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 due società di lotteria. Nella loro attività, Swisslos e la Loterie Romande ricorrono inoltre a beni e servizi di fornitori locali, regionali e nazionali. Annualmente sono così iniettati nell'economia circa 110 milioni di franchi sotto forma di investimenti o incarichi destinati alle imprese.

### **3.4.3 Giochi di piccola estensione**

Ad eccezione dei piccoli tornei di poker, che saranno in futuro ammessi, il disegno di legge non avrà alcuna ripercussione economica degna di nota per il settore dei giochi di piccola estensione. Le associazioni e le altre organizzazioni di utilità pubblica potranno continuare a proporre giochi di piccola estensione per finanziare le proprie attività.

### **3.4.4 Organizzatori di giochi in denaro non ammessi e regioni estere limitrofe**

Secondo le stime, il mercato dei giochi in denaro illegali, in particolare di quelli in linea, registrerà una forte crescita fino all'entrata in vigore della nuova legge. Aumenteranno probabilmente anche il gioco in denaro nelle regioni estere limitrofe. È presumibile che la nuova legge favorirà il mercato dei giochi in denaro legali, soprattutto a scapito delle offerte illegali, che in base alle stime dovrebbero diminuire in modo significativo. Dopo l'entrata in vigore della legge, diminuirà probabilmente anche la domanda, da parte di giocatori svizzeri, di giochi in denaro nelle regioni estere limitrofe<sup>114</sup>.

## **4 Programma di legislatura**

Il disegno di legge è stato annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>115</sup> sul programma di legislatura 2011–2015.

<sup>113</sup> Secondo le stime di Baldauf / Brüsehaber, pag. V.

<sup>114</sup> Baldauf / Brüsehaber, pag. 65 e 83.

<sup>115</sup> FF 2012 305, pag. 435.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

#### *Base costituzionale*

La nuova LGD 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 e l'organizzazione di lotterie e scommesse sportive sono attività che si fondano 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 è necessaria una concessione della Confederazione. Il disegno di 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. 8 e 9). 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. Essendo tuttavia prevista dalla Costituzione stessa, questa deroga rispetta le condizioni di ammissibilità imposte dall'articolo 94 capoverso 4 Cost. ed è quindi conforme alla Costituzione. Dal punto di vista materiale, la 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 23 prevede che i Cantoni definiscano il numero massimo di organizzatori di lotterie e scommesse sportive di grande estensione. Presumibilmente tale numero sarà fissato in un concordato.

Il sistema di limitazione del numero degli organizzatori sostituisce l'articolo 16 LLS, che autorizzava i Cantoni a limitare le lotterie e scommesse di grande estensione sul proprio territorio o di non ammetterle. In virtù di questa disposizione della LLS, la maggioranza dei Cantoni ha affidato l'organizzazione delle lotterie e delle scommesse sportive 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 23 del presente disegno di legge permette di continuare ad applicare questo sistema: oltre a limitare il numero di organizzatori, i Cantoni potranno designare per legge le società alle quali può essere in linea di massima rilasciata l'autorizzazione di organizzare lotterie e scommesse sportive di grande estensione. Il settore, dunque, sarà sottratto alla libera concorrenza e questo per le stesse ragioni che giustificano il sistema delle concessioni per le case da gioco. La dottrina e la giurisprudenza hanno riconosciuto la compatibilità di questi diritti organizzativi esclusivi con la libertà economica, poiché nelle legislazioni cantonali tali diritti si fondano su una base legale formale (concordato intercantonale o delega in una legge in senso formale), sono giustificati da interessi pubblici e

rispettano il principio della proporzionalità<sup>116</sup>. Visto che il quadro costituzionale al riguardo non è mutato, non vi è alcuna ragione per scortarsi da questa valutazione. Il sistema previsto dall'articolo 23 del disegno di legge è dunque da considerarsi conforme alla Costituzione.

### *Tassazione delle case da gioco*

L'articolo 43 LCG vigente prevede una riduzione della tassa federale sulle case da gioco B 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 (art. 119).

La possibilità dei Cantoni di ubicazione delle case da gioco B di riscuotere una tassa cantonale sul prodotto lordo di queste ultime, che riduce di conseguenza la tassa federale, può sollevare una serie di domande in merito alla sua costituzionalità. Infatti, 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'emanazione della LCG. Nel suo messaggio del 26 febbraio 1997 sulla LCG<sup>117</sup>, il nostro Consiglio 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 in modo da 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.

Se lo desiderano, i Cantoni di ubicazione delle case da gioco B possono dunque decidere di applicare una tassa sulle case da gioco in funzione del prodotto lordo dei giochi. Tale tassa può ridurre al massimo del 40 per cento la tassa federale. Nella prassi attuale 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 2 LCG, di delegare alla CFCG la tassazione e la riscossione. Questa possibilità permane anche 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 la prassi descritta fosse estesa fino a devolvere una parte della tassa federale ai Cantoni.

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.

<sup>116</sup> Cfr. tra gli altri, Wiederkehr/Richli, *Praxis des allgemeinen Verwaltungsrecht*, Berna, 2014, vol. II, n° 1154 seg. e 1257; sentenza del Tribunale federale del 30 mar. 1999, *Association environnement et développement c. Département de la justice, de la police et des affaires militaires du canton de Vaud* (SJ 1999, vol. I, pag. 433; *Praxis* 1999, 183, pag. 950; ZBI, 101/2000, pag. 215); sentenza del Tribunale federale 2C\_859/2010 del 17 gen. 2012, in particolare consid. 4.

<sup>117</sup> FF 1997 III 137

### *Tassa per la prevenzione*

Secondo l'articolo 18 della Convenzione intercantonale, le imprese che organizzano lotterie e scommesse versano ai Cantoni una tassa pari allo 0,5 per cento del prodotto lordo dei giochi destinata alla prevenzione e alla lotta alla dipendenza dal gioco. Ciò corrisponde a un importo di circa 5 milioni di franchi all'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 su tutti i giochi in denaro, destinata a finanziare la prevenzione e la lotta alla dipendenza dal gioco<sup>118</sup>. Tuttavia la pertinente proposta di minoranza era stata respinta, non è chiaro se per motivi materiali (necessità della tassa) o formali (rango della norma). In una prima fase dei lavori preliminari del presente disegno 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 diritto costituzionale che avrebbe sollevato, si è infine deciso di non introdurre nel progetto di legge una tassa per la prevenzione, anche se gli ambienti impegnati nella prevenzione della dipendenza dal gioco chiedono tuttora tale tassa. La riscossione di imposte da parte della Confederazione esige una base costituzionale esplicita. Per i tributi causali è sufficiente una base legale 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, 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 tale tassa, 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 riscossa presso le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione. La riscossione da parte della Confederazione di questa imposta di addossamento dei costi dovrebbe essere esplicitamente prevista nella Costituzione. Poiché il Costituente non l'ha prevista, la tassa non può essere introdotta mediante una legge.

In questo caso la situazione è diversa rispetto all'imposta sull'alcol. La riscossione di un'imposta sull'alcol è infatti esplicitamente prevista dall'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.

Questa valutazione in merito alla costituzionalità non è tuttavia incontestata. In una perizia stesa su incarico di un'organizzazione privata, il professor Etienne Grisel, ad esempio, sostiene un'opinione contraria<sup>119</sup>.

Anche se una tassa per la prevenzione non può pertanto essere introdotta con la nuova LGD, l'articolo 119 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. La parte destinata all'AVS e all'AI non ne

<sup>118</sup> Boll. Uff. 2011 N 1746 segg.

<sup>119</sup> [www.grea.ch](http://www.grea.ch) > Accueil > Révision de la loi sur les jeux d'argent et de hasard en Suisse.

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 del gettito fiscale delle case da gioco B destinata alla prevenzione. Se il loro diritto costituzionale lo consente, i Cantoni potrebbero anche riscuotere dalle 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, fatti salvi i casi di cui all'articolo 119 del disegno di 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, fissata all'articolo 117 del disegno, sia rispettata.

### *Esenzione fiscale per le vincite al gioco*

Secondo il diritto attuale, le vincite realizzate nelle case da gioco non sono imponibili, il che è motivato principalmente con l'impossibilità di 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 nei confronti delle vincite alle lotterie o ad altre simili forme di gioco<sup>120</sup>. Si tratterebbe 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.).

Il disegno di legge prevede di estendere l'esenzione fiscale a tutte le vincite ai giochi in denaro, ristabilendo così la parità di trattamento nel settore. Resta invece ancora aperta la questione della costituzionalità di questa esenzione, in particolare in riferimento 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 di tutti i proventi. I proventi esenti da imposta sono espressamente indicati nella legge e si fondano in sostanza su considerazioni di carattere sociale. I principi dell'uniformità dell'imposizione e dell'imposizione secondo la capacità economica non si applicano tuttavia in modo assoluto. Una situazione o una condizione particolare giustificano infatti un diverso trattamento fiscale, come ad esempio nel caso di due contribuenti con redditi 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 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 ai 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 d'utilità pubblica.

<sup>120</sup> Cfr. tra gli altri, Yersin/Noël (éd.), *Commentaire romand de l'impôt fédéral direct*, Basilea, 2008, ad art. 24, lett. i, n. 43 segg. e Zweifel/Athanas (a c. di), *Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht*, Basilea, 2008, I/2a DBG vol. 1, 2<sup>a</sup> ed., ad art. 24, lett. I, n. 33 e 33a.

L'articolo 106 Cost., accettato nella votazione popolare dell'11 marzo 2012, non fornisce comunque alcuna indicazione in merito a un'eventuale esenzione fiscale; si limita a fissare disposizioni generali per l'offerta dei giochi in denaro. L'articolo 106 capoverso 2 Cost., ad esempio, subordina la gestione di una casa da gioco alla riscossione di una tassa sul prodotto lordo dei giochi da destinare all'AVS e all'AI. 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, la realizzazione di introiti da destinare all'utilità pubblica costituisce un obiettivo importante dell'articolo 106 Cost. In occasione della votazione, i cittadini hanno dato molto peso a questo argomento. Il legislatore deve pertanto prevedere condizioni generali che permettano alle case da gioco e ai giochi di grande estensione di generare entrate tali da poter raggiungere l'obiettivo perseguito dal Costituente. Ciò presuppone una legislazione che agevoli un'offerta di giochi interessante. Tuttavia, in un contesto viepiù globalizzato, in cui i vari tipi di giochi sono commercializzati anche in linea, la sola attrattiva dell'offerta non basta più. Come già indicato, 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 su questi introiti spingerebbe i giocatori a preferire i giochi, legali o illegali, proposti all'estero. Ciò rimetterebbe in questione anche l'obiettivo della legge di prevenire il gioco eccessivo. Lo stesso ragionamento va applicato anche ai giochi da casinò in linea. Se si applicasse un'imposta alle vincite nelle case da gioco svizzere, i giocatori sarebbero indotti a frequentare i casinò dei Paesi limitrofi, dove le vincite sono esenti dall'imposta sul reddito. In assenza di mezzi per determinare le poste effettuate (contrariamente alle lotterie e alle scommesse sportive, il giocatore non riceve una ricevuta quando gioca a un apparecchio automatico o al tavolo da gioco in un casinò), sarebbe d'altronde comunque impossibile determinare le vincite effettivamente conseguite dai giocatori. L'esenzione fiscale delle vincite dei giocatori, insieme alle altre misure per rilanciare l'offerta e contrastare il gioco illegale, permetterà di garantire la competitività del mercato svizzero dei giochi in denaro e garantire quindi introiti da destinare a scopi d'utilità pubblica.

## **5.2 Subordinazione al freno delle spese**

Il disegno di legge non prevede disposizioni soggette al freno delle spese secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

## **5.3 Deleghe di competenze legislative**

Le seguenti disposizioni del disegno di legge contengono deleghe di competenze legislative al nostro Consiglio: articoli 5 capoverso 3, 16 capoverso 5, 17 capoverso 3, 19, 25 capoverso 3, 34 capoverso 3, 35 capoverso 3, 36 capoverso 3, 41 capoverso 3, 42 capoverso 3, 48 capoverso 2, 59, 64 capoverso 3, 68 capoverso 4, 96 capoverso 4, 117 capoversi 1 e 3, 118 capoversi 1 e 3, 119 capoverso 1 e 120 capoverso 1 LGD nonché articolo 25c capoverso 2 LPSpo. Gli articoli 66 capoverso 4 e

67 capoverso 4 del disegno di legge nonché l'articolo 17 LRD secondo la versione del presente disegno contengono inoltre deleghe di competenze legislative al dipartimento competente. L'articolo 67 capoverso 3 e l'articolo 17 LRD contengono inoltre una delega di competenze legislative alla CFCG. Tali deleghe sono necessarie perché concernono disciplinamenti concreti che non vanno inseriti in una legge. Riguardano inoltre settori che possono essere soggetti a rapidi mutamenti e per i quali è quindi necessario un rapido adeguamento delle norme.