

10.093

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare federale
«Per giochi in denaro al servizio del bene comune»**

del 20 ottobre 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi trasmettiamo l'iniziativa popolare federale «Per giochi in denaro al servizio del bene comune», che vi proponiamo di sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla e di accettare il controprogetto diretto dell'Assemblea federale.

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

20 ottobre 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il Consiglio federale propone di respingere l'iniziativa popolare federale «Per giochi in denaro al servizio del bene comune», cui oppone un controprogetto diretto, soprattutto perché l'iniziativa limita il margine di manovra del legislatore, senza però regolare i problemi nell'ambito dei giochi in denaro. Il controprogetto crea invece una buona base per la revisione della legislazione sui giochi in denaro.

L'iniziativa popolare «Per giochi in denaro al servizio del bene comune» è stata depositata il 10 settembre 2009, corredata di 170 101 firme valide. Da un lato, chiede che gli utili delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate vengano destinati integralmente a scopi di utilità pubblica e che all'AVS/AI venga versato un contributo più elevato derivante dagli introiti delle case da gioco. Dall'altro ha lo scopo di fissare chiaramente le competenze della Confederazione e dei Cantoni: la Confederazione viene investita di una competenza legislativa estesa nel settore delle case da gioco, mentre i Cantoni restano competenti in quello delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate, fatte salve le competenze della Confederazione di legiferare sui principi applicabili in questo ambito.

Secondo il Consiglio federale, l'iniziativa popolare presenta diverse lacune. Anzitutto, l'alto grado di dettaglio che presenta in quanto disposizione costituzionale ridurrebbe il margine d'intervento del legislatore senza però offrire una soluzione agli attuali problemi di delimitazione tra il settore delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate da una parte e quello delle case da gioco dall'altra, né al conflitto di competenze tra la Confederazione e i Cantoni. Limitare la competenza legislativa estesa della Confederazione nel settore delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate alla semplice competenza di legiferare sui principi si opporrebbe agli sforzi di armonizzazione della Confederazione in altri settori, ostacolando in tal modo una politica globale e coerente in materia di giochi in denaro. Inoltre, l'iniziativa non è precisa riguardo alla devoluzione all'AVS/AI della tassa sugli introiti delle case da gioco e pregiudica la loro possibilità di ottenere un rendimento adeguato dal capitale investito. Infine, l'impostazione dell'iniziativa può far pensare che anche il prodotto dei giochi di destrezza debba essere destinato a scopi di utilità pubblica, alla stregua degli utili delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate. In tal caso, è molto probabile che questi giochi spariscano perché poco redditizi per i produttori e per i gestori privati di apparecchi automatici.

Per questi motivi, il Consiglio federale propone di respingere l'iniziativa. Prende tuttavia sul serio i timori degli autori dell'iniziativa, che prevedono una riduzione dell'offerta nel settore delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate a vantaggio di quella delle case da gioco, e un indebolimento delle attuali competenze cantonali nonché della devoluzione del prodotto dei giochi all'AVS/AI, alla cultura, allo sport e al settore sociale. Del resto, si tratta degli stessi timori che hanno portato alla sospensione dei lavori di revisione della legislazione sulle lotterie. Inoltre, il Consiglio federale ritiene vantaggioso prevedere una competenza

costituzionale in materia di giochi in denaro e affidare alle autorità il compito di prevenire la dipendenza dal gioco in tutto il settore.

Di conseguenza, il Consiglio federale propone un controprogetto diretto. Questo risponde da un lato alle principali preoccupazioni dell'iniziativa: garantisce infatti a livello costituzionale le competenze esecutive dei Cantoni in materia di lotterie e di scommesse sportive (andando anche oltre l'iniziativa, con il settore dei giochi di destrezza) nonché la devoluzione degli utili di lotterie e scommesse sportive a scopi di utilità pubblica. In questo modo, sancisce nella Costituzione il finanziamento attuale da parte dei Cantoni di numerose attività di utilità pubblica che troverebbero difficilmente altre possibilità di finanziamento, pur giocando un ruolo importante nella società. Per il resto, per quanto concerne le case da gioco, il controprogetto si basa sull'attuale articolo 106 della Costituzione federale. D'altra parte, il controprogetto colma le lacune dell'iniziativa: contrariamente a quest'ultima prevede infatti una competenza legislativa concorrente ed estesa della Confederazione per tutto il settore dei giochi in denaro e istituisce un organo di coordinamento per evitare i conflitti di competenza tra la Confederazione e i Cantoni. La ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni è inoltre facilitata, perché la Costituzione rinuncia alla nozione di «lotteria» e al criterio del piano prestabilito che la caratterizza, per introdurre una nozione nuova che tenga conto dell'evoluzione della società e del mercato e che risolva i problemi di ripartizione, fornendo al legislatore le basi per un disciplinamento dell'offerta adeguato alle nuove abitudini di gioco. Inoltre, il controprogetto affida al legislatore e agli organi esecutivi il compito di tener conto dei pericoli insiti in tutti i giochi in denaro. Infine, dal controprogetto risulta chiaramente che la devoluzione degli utili dei giochi di destrezza a scopi di utilità pubblica non è prevista a livello costituzionale. In tal modo, il controprogetto crea condizioni adeguate per la revisione della legislazione sui giochi in denaro, in particolare della legge federale concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate.

Indice

Compendio	7024
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	7028
1.1 Testo 7028	
1.2 Riuscita	7029
1.3 Termini di trattazione	7029
1.4 Validità	7029
2 Situazione iniziale	7030
2.1 Quadro costituzionale e legale	7030
2.1.1 Costituzione federale	7030
2.1.1.1 Evoluzione delle disposizioni costituzionali	7030
2.1.1.2 Qualche aspetto dell'articolo 106 Cost.	7030
2.1.2 Legge sulle case da gioco	7032
2.1.3 Legge concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate	7033
2.1.3.1 Panoramica	7033
2.1.3.2 Revisione totale	7034
2.1.4 Concordato e misure prese dai Cantoni	7035
2.1.4.1 Obiettivi della Convenzione intercantonale	7035
2.1.4.2 Misure previste dalla Convenzione intercantonale	7035
2.1.5 Organizzazione di progetto per svolgere gli incarichi del Consiglio federale	7036
2.1.6 Risultati della valutazione delle misure cantonali	7038
2.1.7 Procedimenti giudiziari	7039
2.2 Mercato svizzero dei giochi	7039
2.2.1 Case da gioco	7039
2.2.2 Lotterie e scommesse	7040
2.2.3 Giochi online	7041
2.2.4 Evoluzione tecnica	7042
2.3 Diritto comparato	7042
2.3.1 Breve panoramica della situazione in alcuni Stati europei	7042
2.3.1.1 Germania	7042
2.3.1.2 Francia	7043
2.3.1.3 Italia	7044
2.3.1.4 Regno Unito	7044
2.3.2 Unione europea e Associazione europea di libero scambio	7045
2.3.3 Organizzazione mondiale del commercio	7048
2.4 Interventi parlamentari	7049
3 L'iniziativa	7050
3.1 Tenore e obiettivi	7050
3.2 Valutazione	7050
3.2.1 Disciplinamento dei giochi in denaro da parte dello Stato	7050
3.2.2 Definizione di competenze legislative ed esecutive cantonali e limitazione del margine di manovra legislativo	7051

3.2.3 Ripartizione vaga delle competenze tra Confederazione e Cantoni	7052
3.2.4 Giochi in denaro al servizio del bene comune	7053
3.2.5 Prevenzione della dipendenza dal gioco	7055
3.2.6 Conclusioni	7056
4 Controprogetto diretto	7057
4.1 Tenore	7057
4.2 Commento	7058
4.3 Ripercussioni	7062
4.3.1 La prassi attuale	7062
4.3.1.1 In rapporto alla regolamentazione	7062
4.3.1.2 In rapporto alla devoluzione del prodotto dei giochi a favore dell'AVS/AI e dei settori culturale, sociale e sportivo	7062
4.3.1.3 In rapporto ai pericoli di cui tenere conto	7063
4.3.2 Rivalutazione delle competenze esecutive dei Cantoni	7064
4.3.3 Precisazione della ripartizione delle competenze e dei compiti	7064
4.3.4 Restrizione del margine di manovra legislativo	7065
4.3.5 Legislazione al passo con l'evoluzione tecnologica	7065
4.3.6 Ripercussioni finanziarie e sul personale a livello della Confederazione e dei Cantoni	7066
4.3.7 Rapporto con l'UE e con il diritto internazionale	7066
4.3.8 Legislazione esecutiva	7066
5 Conclusioni	7067
Allegato	
Dati sul prodotto lordo dei giochi dei grandi organizzatori di lotterie e scommesse nonché delle case da gioco e contributo all'utilità pubblica	7068
Decreto federale concernente l'iniziativa popolare	
«Per giochi in denaro al servizio del bene comune» (<i>Disegno</i>)	7069
Decreto federale concernente il disciplinamento dei giochi in denaro a favore dell'utilità pubblica (controprogetto all'iniziativa	
«Per giochi in denaro al servizio del bene comune») (<i>Disegno</i>)	7071

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo

Il testo dell'iniziativa popolare «Per giochi in denaro al servizio del bene comune» ha il seguente tenore

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 106 Giochi in denaro

¹ I giochi in denaro autorizzati dalla Confederazione e dai Cantoni devono essere al servizio dell'utilità pubblica.

² La Confederazione e i Cantoni, nonché i Cantoni fra di loro, coordinano le loro politiche in materia.

³ Provvedono a prevenire la dipendenza dal gioco.

Art. 106a (nuovo) Case da gioco

¹ La Confederazione emana prescrizioni sulle case da gioco.

² Rilascia le concessioni per l'apertura e la gestione delle case da gioco tenendo conto delle condizioni regionali. Ne assicura la vigilanza.

³ Riscuote dalle case da gioco una tassa commisurata ai loro introiti; l'aliquota è fissata dalla legge e deve adempiere i requisiti di utilità pubblica. Questa tassa è destinata all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità.

Art. 106b (nuovo) Lotterie e scommesse

¹ La Confederazione stabilisce i principi applicabili alle lotterie e alle scommesse professionalmente organizzate. Per il resto, sono competenti i Cantoni.

² I Cantoni autorizzano lo svolgimento di lotterie e scommesse professionalmente organizzate, nonché dei giochi organizzati dai gestori. Ne assicurano la vigilanza.

³ Gli utili delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate sono destinati integralmente a scopi di utilità pubblica, segnatamente in ambito culturale, sociale e sportivo.

¹ RS 101

1.2 Riuscita

L'iniziativa popolare «Per giochi in denaro al servizio del bene comune» è stata depositata il 10 settembre 2009, corredata di 170 101 firme valide. Con decisione del 6 ottobre 2009, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale².

1.3 Termini di trattazione

L'iniziativa «Per giochi in denaro al servizio del bene comune» chiede una revisione parziale della Costituzione ed è presentata in forma di progetto elaborato. Dal momento che vi opponiamo un controprogetto diretto, dobbiamo sottoporre all'Assemblea federale un disegno di decreto federale con il pertinente messaggio entro il 10 marzo 2011 (art. 97 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002³ sul Parlamento, LParl). L'Assemblea federale dispone di 30 mesi dalla data di deposito dell'iniziativa popolare per prendere una decisione su tale iniziativa e sul nostro controprogetto diretto (art. 100 LParl). Di conseguenza, dovrà statuire sull'iniziativa e sul controprogetto diretto entro il 10 marzo 2012.

1.4 Validità

L'iniziativa «Per giochi in denaro al servizio del bene comune» soddisfa le condizioni di validità dell'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)⁴:

- a. un'iniziativa può essere formulata come proposta generica o progetto elaborato (art. 139 cpv. 2 Cost.). Le forme miste non sono ammesse e vengono dichiarate nulle (art. 75 cpv. 1 e 3 della legge federale del 17 dicembre 1976⁵ sui diritti politici, LDP). L'iniziativa «Per giochi in denaro al servizio del bene comune», presentata esclusivamente sotto forma di progetto elaborato, rispetta quindi il principio dell'unità formale.
- b. Le tre disposizioni costituzionali dell'iniziativa «Per giochi in denaro al servizio del bene comune» prevedono che i giochi in denaro servano a scopi di utilità pubblica e disciplinano diversi aspetti concernenti le competenze sia per le case da gioco sia per le lotterie e le scommesse. Visto che l'iniziativa è composta da elementi intrinsecamente connessi, essa rispetta il principio dell'unità materiale (art. 75 cpv. 1 e 2 LDP).
- c. L'iniziativa «Per giochi in denaro al servizio del bene comune» non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale.

2 FF 2009 6125

3 RS 171.10

4 RS 101

5 RS 161.1

2 **Situazione iniziale**

2.1 **Quadro costituzionale e legale**

2.1.1 **Costituzione federale**

2.1.1.1 **Evoluzione delle disposizioni costituzionali**

Nel 1874, in occasione della revisione totale della Costituzione federale, la Confederazione ha legiferato per la prima volta in materia di giochi d'azzardo: l'articolo 35 Cost. vietava l'istituzione di case da gioco e permetteva alla Confederazione di «stabilire convenienti misure sulle lotterie». Per quanto concerne le lotterie, l'articolo 35 Cost. non ha subito alcuna modifica successiva, mentre l'interdizione delle case da gioco è stata oggetto di revisioni: anzitutto (1920) tale interdizione è stata rafforzata, per poi essere allentata al fine di promuovere il turismo; emendamenti successivi hanno infatti consentito i giochi di svago (gioco della boule) nei «Kursaal», con una posta limitata prima a due franchi (1928) e poi a cinque (1958). A seguito del nostro messaggio del 25 marzo 1992⁶ concernente i provvedimenti di risanamento 1992 delle finanze federali, abbiamo sottoposto al Parlamento il «decreto federale del 9 ottobre 1992⁷ che abroga il divieto delle case da giuoco», sostituendolo con l'istituzione di un regime di concessioni. Il 7 marzo 1993 il Popolo ha approvato in votazione popolare una nuova versione dell'articolo 35 Cost. che eliminava il divieto delle case da gioco e che tuttavia non è mai entrata in vigore come tale; a seguito del ritardo nell'elaborazione della normativa d'applicazione, è poi stata ripresa in maniera leggermente modificata nell'articolo 106 della Costituzione federale, in occasione della sua revisione totale.

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 2000⁸, contemporaneamente alla legge del 18 dicembre 1998⁹ sulle case da gioco (LCG).

2.1.1.2 **Qualche aspetto dell'articolo 106 Cost.**

Cpv. 1

La Confederazione ha una competenza legislativa concorrente, che può essere definita estesa¹⁰, per tutti i giochi d'azzardo¹¹. Mentre i due capoversi successivi presentano ulteriori dettagli sulle case da gioco, l'articolo 106 non fornisce nessun'altra

⁶ FF 1992 III 294 segg.

⁷ FF 1992 VI 56 segg.

⁸ Una disposizione transitoria prorogava la precedente versione dell'art. 35 Cost. fino all'entrata in vigore dell'art. 106.

⁹ RS 935.52

¹⁰ Cfr. Jean-François Aubert, «art. 106», in: Jean-François Aubert/Pascal Mahon (a c.), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurigo/Basilea/Ginevra 2003, n. marg.° 5.

¹¹ La formulazione «i giochi d'azzardo e le lotterie» può sembrare poco felice, dal momento che anche le lotterie sono dei giochi d'azzardo. Piuttosto, bisognerebbe distinguere tra i giochi dei casinò da un lato e le lotterie dall'altro. Del resto, per giochi d'azzardo s'intendono i giochi che prevedono una spesa in denaro nella speranza di ottenerne di più; in effetti, in linea di principio i giochi gratuiti non creano problemi che potrebbero giustificare un intervento statale. Cfr. anche Jean-François Aubert, *op. cit.*, n. marg.° 5.

indicazione concernente le lotterie¹². La Costituzione non specifica se il legislatore debba disciplinare il settore dei giochi d'azzardo in una o due leggi. Tuttavia, sin dall'inizio, il legislatore ha optato per l'adozione di due leggi separate (legge federale dell'8 giugno 1923¹³ concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate, LLS, e legge federale del 5 ottobre 1929 sulle case da giuoco). Questa distinzione è stata mantenuta in occasione dell'adozione della nuova LCG nel 1998¹⁴.

Cpv. 2

L'apertura di una casa da gioco è subordinata al rilascio di una concessione da parte della Confederazione¹⁵. Al momento di rilasciare la concessione, la Confederazione deve tener conto di due criteri: uno regionale (ripartizione equilibrata delle case da gioco in particolare sul territorio) e uno sociale (pericoli del gioco).

Cpv. 3

Vista la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni, una tassa federale deve in linea di principio avere una base costituzionale esplicita. L'aliquota massima che tale tassa può raggiungere – 80 per cento – è precisata nella disposizione costituzionale, il che è piuttosto raro; la tassa è calcolata sugli introiti lordi dei giochi, corrispondenti alla differenza tra le poste dei giocatori e le vincite che vengono loro versate dal casinò. Tale tassa ha uno scopo preciso: deve essere utilizzata per coprire il contributo federale all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (AVS/AI)¹⁶.

Cpv. 4

Questo capoverso disciplina l'ammissione¹⁷ – di competenza cantonale – degli apparecchi automatici per giochi che possono essere qualificati di abilità: si tratta quindi di una riserva (impropriamente detta) a favore dei Cantoni¹⁸.

¹² Le lotterie vengono nuovamente citate all'art. 132 cpv. 2 Cost. in merito all'imposizione.

¹³ **RS 935.51**

¹⁴ Rapporto esplicativo del 25 ottobre 2002 relativo all'avamprogetto di legge federale sulle lotterie e le scommesse (di seguito: rapporto esplicativo), pag. 7, disponibile all'indirizzo: <http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/lotteriegese tz.html>

¹⁵ Per concessione s'intende un'autorizzazione il cui rilascio è a discrezione dell'autorità concedente, il che significa che il richiedente non può far valere alcuna pretesa legale al rilascio, anche ove siano adempiute tutte le premesse legali. Cfr. Jean-François Aubert, *op. cit.*, n. marg. ° 7 segg. e Messaggio del 26 febbraio 1997 concernente la legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco, FF 1997 III 129 segg., in particolare pag. 145 e 163.

¹⁶ Jean-François Aubert, *op. cit.*, n. marg. 7 segg.

¹⁷ Il termine tedesco «Zulassung» e l'italiano «ammissione» sono più adeguati rispetto all'espressione francese «homologation» utilizzata in questa disposizione costituzionale. Del resto, anche il testo francese del 1993 e quello del disegno del 1996 riportavano il termine «admission». Cfr. Jean-François Aubert, *op. cit.*, n. marg. 13.

¹⁸ Per maggiori ragguagli cfr. Jean-François Aubert, *op. cit.*, n. marg. 11 segg.

2.1.2 Legge sulle case da gioco

Adottata il 18 dicembre 1998 ed entrata in vigore il 1° aprile 2000, la LCG ha abrogato la legge federale del 5 ottobre 1929¹⁹ sulle case da giuoco e l'ordinanza del 1° marzo 1929²⁰ concernente l'esercizio dei giochi nei Kursaal.

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

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

Oltre a questi tre obiettivi prioritari, la LCG ha anche lo scopo di promuovere il turismo e procurare entrate alla Confederazione e ai Cantoni.

Nell'ottica del legislatore, la LCG «disciplina completamente il gioco d'azzardo con la possibilità di vincita in denaro o in vantaggi materiali», mentre la LLS costituisce una legge speciale²¹. La LCG definisce quindi il quadro legale generale in materia di giochi d'azzardo, facendo salve le disposizioni speciali applicabili alle lotterie e alle scommesse professionalmente organizzate (art. 1 cpv. 2 LCG)²².

L'articolo 3 LCG definisce i giochi d'azzardo in base a tre criteri (posta, possibilità di vincita e caso); rispetto alla definizione della lotteria fornita all'articolo 1 capoverso 2 LLS, manca il criterio del piano prestabilito²³. In base alla giurisprudenza e alla dottrina, è proprio quest'ultimo criterio a tracciare la distinzione tra giochi d'azzardo offerti nelle case da gioco da una parte e lotterie e scommesse dall'altra²⁴. È vietato l'impiego di reti elettroniche di telecomunicazione come Internet (art. 5 LCG).

Soltanto le case da gioco concessionarie possono offrire giochi d'azzardo (art. 4 LCG). Alle condizioni generali per l'ottenimento di una concessione riportate all'articolo 12 LCG si aggiungono le condizioni speciali dell'articolo 13, per esempio l'introduzione di un programma di misure sociali per la concessione di gestione. Il Consiglio federale decide in maniera definitiva (art. 16 LCG) sul rilascio di una concessione di tipo A (gran casinò) o B (art. 8 LCG) per una durata di 20 anni (art. 17 LCG) a case da gioco che devono essere ripartite in modo equilibrato tra le regioni interessate (art. 9 LCG).

Sul prodotto lordo dei giochi (ovvero la differenza tra le poste giocate e le vincite versate) realizzato da ciascuna casa da gioco viene prelevata una tassa (art. 40 LCG) destinata all'AVS/AI. L'aliquota della tassa è fissata in modo che le case da gioco

¹⁹ CS 10 274

²⁰ CS 10 277

²¹ Messaggio del Consiglio federale del 26 febbraio 1997 concernente la legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco, FF 1997 III 129, pag. 143 e 154; DTF 133 II 68, cons. 3.2.

²² Il testo francese dell'art. 1 cpv. 2 LCG si discosta dalle versioni tedesca e italiana. Cfr. anche la decisione del Tribunale amministrativo federale del 18 gennaio 2010 B-1099/2007, cons. 5.1.

²³ Un gestore di giochi può soddisfare il criterio del piano ai sensi della LLS ricorrendo a diverse soluzioni per cautelarsi contro eventuali rischi del gioco, cfr. per es. DTF 123 IV 175, cons. 2c.

²⁴ Cfr. la decisione del Tribunale amministrativo federale del 18 gennaio 2010 B-1099/2007, cons. 6.3 e 6.4.

gestite secondo i principi dell'economia aziendale possano ricavare un rendimento appropriato dal capitale investito (art. 41 LCG). L'aliquota è progressiva e ammonta al minimo al 40 per cento e al massimo all'80 per cento del prodotto lordo dei giochi (art. 41 LCG)²⁵. Sono possibili agevolazioni fiscali (art. 42 LCG) e la tassa può anche essere ridotta se il Cantone di sito preleva una tassa di tipo analogo (art. 43 LCG).

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

2.1.3 Legge concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate

2.1.3.1 Panoramica

La LLS è stata adottata dal Parlamento l'8 giugno 1923 ed è entrata in vigore il 1° luglio 1924. A parte l'abrogazione delle disposizioni concernenti i prestiti a premi, ha subito soltanto qualche modifica minore²⁶.

Redatta prima degli anni Venti, la LLS non comprende alcun articolo che riporti gli obiettivi perseguiti. In base al relativo messaggio, la legislazione svizzera avrebbe dovuto permettere di lottere più efficacemente contro le imprese professionali di lotterie propriamente dette (in opposizione alle lotterie dette di utilità pubblica), in modo da scongiurare i mali d'ordine economico e morale dei quali tali lotterie sono la causa fra la popolazione²⁷.

La LLS definisce la lotteria in base a quattro criteri (posta, probabilità di conseguire un lucro, sorte e piano prestabilito)²⁸ e la proibisce (art. 1 LLS). Tale proibizione non comprende le tombole (art. 2 LLS), che sono rette esclusivamente dalla legislazione cantonale. Anche le lotterie a scopo d'utilità pubblica o di beneficenza costituiscono un'eccezione alla proibizione (art. 5 LLP), in quanto possono essere autorizzate dall'autorità cantonale competente per il territorio del Cantone nel quale sono organizzate. Le condizioni previste dal diritto federale sono formulate in maniera piuttosto generale (art. 6 segg. LLS): i Cantoni possono regolare in modo più particolareggiato le modalità di gestione delle lotterie (art. 15 cpv. 2 LLS), ma anche prevedere restrizioni più severe oppure vietarle in toto (art. 16 LLS). Anche se è

²⁵ L'art. 82 dell'ordinanza del 24 settembre 2004 sulle case da gioco (OCG; RS **935.521**) precisa il tasso d'imposizione: l'aliquota di base del 40 % è riscossa sul prodotto lordo dei giochi che arrivano fino a 10 milioni di franchi; successivamente, aumenta dello 0,5 % per ogni ulteriore milione di franchi, fino a raggiungere l'aliquota massima dell'80 %. Per le cifre aggiornate cfr. n. 2.2.1.

²⁶ In particolare, la legge federale del 20 marzo 2008 concernente l'aggiornamento formale del diritto federale ha abrogato circa 15 articoli della LLS riguardanti i prestiti a premi e il commercio professionale di titoli a premi, dal momento che si trattava di strumenti non più applicati da diversi anni (RU **2008** 3437 3451; FF **2007** 5575). In futuro i sistemi piramidali («boule de neige») potrebbero essere disciplinati dalla legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale (LCSI; RS **241**). La procedura di consultazione sulla modifica di tale legge si è conclusa il 30 settembre 2008. Per maggiori ragguagli, cfr. FF **2009** 5337, in particolare pag. 5361 segg.

²⁷ Messaggio del 13 agosto 1918 accompagnante il disegno di legge federale sulle lotterie ed imprese analoghe: FF **1918** I 991, in particolare pag. 997 e 992.

²⁸ Cfr. anche art. 3 LCG al n. 2.1.2

autorizzata da un Cantone, una lotteria può essere estesa al territorio di un altro Cantone soltanto previa autorizzazione di quest'ultimo (art. 14 LLS).

Sono proibite anche le scommesse professionalmente organizzate (art. 33 LLS), fatto salvo l'articolo 34 LLS.

La LLS contiene anche disposizioni penali (art. 38 segg.): spetta ai Cantoni perseguire e giudicare le trasgressioni (art. 47 LLP).

2.1.3.2 Revisione totale

Dopo la revisione totale della LCG, il 4 aprile 2001 abbiamo deciso di procedere anche a una revisione totale della LLS, tenendo conto in particolare dell'evoluzione dei valori morali della società nell'ambito dei giochi d'azzardo, dello sviluppo tecnico come anche delle maggiori aperture e dell'internazionalizzazione del mercato dei giochi²⁹. Il nuovo disciplinamento doveva garantire la protezione dei giocatori contro i pericoli e le ripercussioni negative del gioco d'azzardo; inoltre, doveva considerare gli imperativi finanziari delle collettività pubbliche senza però provocare spostamenti unilaterali in uno o nell'altro senso. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha incaricato una commissione peritale composta pariteticamente di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni, di preparare un avamprogetto accompagnato dal pertinente rapporto esplicativo.

La revisione della LLS aveva anzitutto i seguenti obiettivi:

- a. i giochi offerti al pubblico devono essere esercitati in modo corretto e trasparente;
- b. i giocatori e la società devono essere protetti dagli effetti socialmente nocivi del gioco, in particolare dalla dipendenza dal gioco;
- c. i benefici netti provenienti dalla gestione di lotterie e scommesse devono servire a finanziare progetti di utilità pubblica o di beneficenza³⁰.

La revisione era intesa a risolvere alcune carenze della legislazione, tra le quali si possono citare il ritardo rispetto ai cambiamenti tecnologici e sociali, i problemi della dipendenza dal gioco e della delimitazione fra LLS e LCG, il debole effetto dissuasivo delle disposizioni penali³¹.

L'avamprogetto della commissione peritale, inviato in consultazione alla fine del 2002, è stato oggetto di numerose critiche. Cantoni, organismi di lotterie e beneficiari si sono chiaramente espressi contro il progetto di revisione³².

Il 18 maggio 2004 abbiamo accettato di sospendere provvisoriamente i lavori di revisione, dal momento che i Cantoni avevano volontariamente proposto di colmare le lacune constatate in materia di lotterie stipulando una Convenzione intercantonale. La Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie si è impegnata

²⁹ Cfr. rapporto esplicativo, *cit.* (cfr. nota 14), pag. 4.

³⁰ Cfr. rapporto esplicativo, *cit.* (cfr. nota 14), pag. 23 segg.

³¹ Per maggiori ragguagli, cfr. rapporto esplicativo (cfr. nota 14), p. 19 segg.

³² Sintesi dei risultati della procedura di consultazione relativa all'avamprogetto di legge federale sulle lotterie e le scommesse, disponibile all'indirizzo:

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

nei confronti della Confederazione ad adottare un pertinente progetto in occasione della conferenza di gennaio 2005 e a far entrare in vigore la Convenzione il 1° gennaio 2006.

2.1.4 Concordato e misure prese dai Cantoni

2.1.4.1 Obiettivi della Convenzione intercantonale

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 è infine entrata in vigore il 1° luglio 2006. È applicabile alle cosiddette «grandi lotterie», ovvero alle lotterie e alle scommesse organizzate da Swisslos e dalla Loterie Romande (art. 1 Convenzione).

Conformemente all'articolo 2, la Convenzione ha tre obiettivi³³:

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

2.1.4.2 Misure previste dalla Convenzione intercantonale

Qui di seguito verranno presentate alcune importanti misure prese dai Cantoni sulla base della Convenzione intercantonale. Tali misure sono state sottoposte a una valutazione (cfr. n. 2.1.5).

Secondo la LLS un gestore che intenda ricevere un'autorizzazione valida sul territorio nazionale deve rivolgersi a tutte le autorità cantonali, che non necessariamente applicano gli stessi criteri³⁴. Secondo la Convenzione intercantinale³⁵, la Commissione delle lotterie e delle scommesse (Comlot; art. 5–7 Convenzione) è l'unica autorità di omologazione dei nuovi giochi della Loterie Romande e di Swisslos (art. 14–16 Convenzione); inoltre, funge da autorità di sorveglianza (art. 20 Convenzione). La Convenzione intercantinale ha anche creato una Commissione di ricorso (art. 4, 8 e 9 Convenzione), che è l'autorità giudiziaria intercantinale di ultima istanza (art. 23 Convenzione).

La LLS non contiene disposizioni che trattano espressamente la dipendenza dal gioco o la protezione dei giovani. La Convenzione intercantinale, invece, affronta espressamente la questione della dipendenza dal gioco e della pubblicità (art. 17–19 Convenzione). Lo 0,5 per cento del provento lordo dei giochi è versato dagli organizzatori di lotterie e scommesse ai Cantoni, che si impegnano a utilizzarlo per la

³³ Per maggiori ragguagli, cfr. *Bericht der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt*, del 7 gennaio 2005, pag. 5.

³⁴ È sempre il caso per le piccole lotterie.

³⁵ In passato i Cantoni romandi da un lato e quelli della Svizzera tedesca dall'altro avevano concluso degli accordi per semplificare e unificare la procedura di rilascio dell'autorizzazione alla Loterie Romande e a Swisslos mediante la nomina di un Cantone responsabile.

prevenzione e la lotta contro la dipendenza dal gioco (art. 18 Convenzione). Per la Svizzera romanda, un quinto della tassa sulla dipendenza dal gioco (0,5 per cento sul prodotto lordo dei giochi) versata dalla Loterie Romande viene utilizzato per il programma intercantonale di lotta contro la dipendenza dal gioco, un programma comune affidato al «Groupement romand d'études des addictions» (GREA)³⁶. In particolare, tale programma prevede:

- un numero di telefono gratuito cui possono rivolgersi le persone in difficoltà;
- uno studio sulla dipendenza dal gioco³⁷;
- un sito Internet per il trattamento di persone dipendenti dal gioco³⁸;

La Svizzera tedesca e il Ticino hanno messo a punto le basi per migliorare le misure di prevenzione, in particolare raccogliendo dati attendibili sull'incidenza del gioco eccessivo e sull'influenza dei diversi tipi di gioco (casinò compresi) nella dipendenza dal gioco. È stato effettuato uno studio di base il cui rapporto finale è stato pubblicato ad agosto 2007; nel 2008 è poi stato stilato uno studio successivo³⁹. Inoltre, in Svizzera orientale sei Cantoni hanno incaricato «Perspektive Thurgau» di elaborare e fornire un'offerta di base per la prevenzione e la lotta contro la dipendenza dal gioco, mentre in Ticino il «Gruppo Azzardo Ticino» si occupa della prevenzione della dipendenza.

Agli articoli 24 e seguenti la Convenzione tratta la questione dei fondi delle lotterie e delle scommesse e dell'impiego delle risorse finanziarie. La Comlot ha svolto una ricerca sulle misure prese dai Cantoni per la redistribuzione dei proventi delle lotterie e delle scommesse; ha redatto un rapporto finale con raccomandazioni rivolte ai Cantoni, che è stato presentato alla Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie in gennaio 2008. Successivamente è stata svolta un'altra ricerca, seguita da un rapporto, i cui risultati sono stati presentati alla Conferenza in maggio 2010.

2.1.5 **Organizzazione di progetto per svolgere gli incarichi del Consiglio federale**

Nel 2004, su proposta dei Cantoni avevamo deciso di sospendere provvisoriamente la revisione in corso della legge sulle lotterie. In compenso, attraverso la stipula di

³⁶ www.sos-jeu.ch

³⁷ Arnaud/Inglin/Chabloz/Gervasoni/Notari/Gmel/Dubois-Arber, *Etude romande sur le jeu, Une collaboration entre IUMSP et ISPA sur mandat du Programme Intercantonale de Lutte contre la Dépendance au jeu (PILDJ)*, Istituto universitario di medicina sociale e preventiva, Losanna 2009, disponibile all'indirizzo: http://www.sos-jeu.ch/pdf/Etude_romande_jeu.pdf

³⁸ Per il momento il programma di trattamento è accessibile soltanto nell'ambito di uno studio condotto dagli Ospedali universitari di Ginevra, disponibile all'indirizzo: www.jeu-traitement.ch

³⁹ Jeannette Brodbeck/Sara Dürrenberger/Hansjörg Znoj, *Grundlagenstudie Spielsucht. Prävalenzen, Nutzung der Glücksspielangebote und deren Einfluss auf die Diagnose des pathologischen Spielens*, Istituto di psicologia dell'Università di Berna, Berna, agosto 2007; studio successivo: Jeannette Brodbeck/Hansjörg Znoj, *Individuelle Entstehungsgeschichte der Spielsucht, Ansatzpunkte für Präventionsmassnahmen und Validierung des NODS, Folgestudie zur Grundlagenstudie Spielsucht*, Istituto di psicologia dell'Università di Berna, Berna, 15 aprile 2008. I due studi sono disponibili all'indirizzo: <http://www.cdcm.ch/fr/archives/berichte.html>

una Convenzione intercantonale (cfr. n. 2.1.3.2) i Cantoni si erano impegnati a colmare le lacune in materia di lotterie e scommesse constatate dalla commissione peritale. Parallelamente, avevamo incaricato il DFGP di presentarci un rapporto all'inizio del 2007, per stabilire se le misure prese dai Cantoni avessero centrato l'obiettivo e in che misura, oppure se fosse necessario proseguire la revisione della legge sulle lotterie.

Dal momento che le autorità istituite dai Cantoni hanno cominciato la loro attività soltanto il 1° gennaio 2007, il rapporto del DFGP è stato rinviato al 2008⁴⁰. In base a questo breve rapporto non era ancora possibile stabilire in maniera sufficientemente certa se le misure prese dai Cantoni per colmare le lacune in materia di lotterie e scommesse avessero dato risultati positivi. Il 30 maggio 2008 abbiamo incaricato il DFGP di preparare un piano di valutazione al fine di esaminare le misure prese dai Cantoni per colmare le lacune constatate nel settore delle lotterie e delle scommesse. Questo progetto si sarebbe svolto nel corso del 2009, in collaborazione con i Dipartimenti della Confederazione coinvolti e con i Cantoni, mentre la valutazione stessa avrebbe avuto luogo nel corso del 2010 e durante la prima metà del 2011. Abbiamo anche incaricato il DFGP di preparare, entro la fine del 2011, un rapporto suddiviso in due parti: la parte A riporterà i risultati della valutazione delle misure prese dai Cantoni, mentre la parte B si pronuncerà sull'eventuale necessità di legiferare e/o di proseguire i lavori di revisione.

Il 22 aprile 2009 abbiamo 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). Si trattava da un lato di permettere, nell'ambito delle case da gioco, il rilascio di una concessione a un numero limitato di offerenti di giochi accessibili in Internet e, dall'altra, di creare le basi legali per applicare misure tecniche volte a impedire – o almeno a limitare – i giochi d'azzardo illegali basati su una rete elettronica di telecomunicazione. Abbiamo inoltre incaricato il DFGP di esaminare, in collaborazione con i Cantoni, l'eventuale necessità di un adattamento delle basi legali in materia di lotterie e scommesse. Tali modifiche avrebbero anche l'obiettivo di fornire alle autorità strumenti appropriati per la lotta contro le lotterie e le scommesse illegali organizzate attraverso reti elettroniche di telecomunicazione.

Parallelamente il DFGP è anche stato incaricato di preparare il messaggio del nostro Consiglio sull'iniziativa popolare «Per giochi in denaro al servizio del bene comune».

Per svolgere questi diversi incarichi e assicurarne la coerenza interna, il DFGP ha istituito un'organizzazione di progetto, in collaborazione con la Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie. Questa organizzazione di progetto prevede due livelli: un livello politico sotto la direzione del capo del DFGP («POL») e un livello tecnico. A livello tecnico è stata istituita da un lato una commissione di studio e dall'altro un gruppo di lavoro per i giochi online. La commissione di studio è copresieduta da un rappresentante della Confederazione e uno dei Cantoni, mentre il gruppo di lavoro per i giochi online è presieduto dalla Commis-

⁴⁰ Rapporto del Dipartimento federale di giustizia e polizia del 15 maggio 2008 sulla situazione in materia di lotterie e scommesse (di seguito: rapporto del DFGP), disponibile all'indirizzo:
<http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/lotteriegese tz.html>

sione federale delle case da gioco (CFCG). Il gruppo di lavoro per i giochi online è composto da un rappresentante rispettivamente della Comlot, della Federazione Svizzera dei Casinò, dei gestori di lotterie e dell'Ufficio federale di giustizia (UFG). La commissione di studio, composta da rappresentanti della Confederazione, della Federazione Svizzera dei Casinò, delle autorità di perseguimento penale, delle autorità competenti per le piccole lotterie, di Swisslos e della Loterie Romande, della Comlot e del comitato d'iniziativa, ha in particolare elaborato un controprogetto diretto che intendiamo opporre all'iniziativa popolare. La stesura del piano di valutazione delle misure cantionali nonché il controllo della valutazione sono compiti di un sottogruppo della commissione di studio, composto unicamente da rappresentanti dell'UFG e della Comlot.

In accordo con i Cantoni è stato deciso di anticipare il calendario da noi previsto per la valutazione, in modo da tenere conto dei risultati per i lavori della commissione di studio e per la redazione del presente messaggio. Il rapporto di valutazione è stato consegnato a settembre 2010.

2.1.6 Risultati della valutazione delle misure cantionali

Lo scopo della valutazione era constatare se le misure prese dai Cantoni sulla base della Convenzione intercantonale sono state efficaci, ovvero, se hanno permesso di colmare le lacune constatate nel settore delle lotterie e delle scommesse. In accordo con la Conferenza dei direttori cantionali competenti in materia di lotterie, l'UFG ha affidato l'incarico all'agenzia di valutazione Infrac, in collaborazione con il Prof. Grisel; un gruppo di accompagnamento si è occupato del controllo della valutazione (cfr. n. 2.1.5).

La valutazione era incentrata su due dei tre obiettivi della Convenzione (cfr. n. 2.1.4.1): anzitutto è stata analizzata l'applicazione uniforme e coordinata del diritto sulle lotterie e in secondo luogo l'impiego trasparente dei proventi delle lotterie e delle scommesse da parte dei Cantoni. Il terzo obiettivo della Convenzione, ovvero la protezione della popolazione dalle conseguenze socialmente nocive di lotterie e scommesse, non è stato oggetto di analisi, visto che gli effetti delle misure prese erano ancora poco percepibili a breve termine.

Qui di seguito verrà menzionato soltanto qualche punto della valutazione per ciascuno degli obiettivi⁴¹. Secondo gli esperti, l'istituzione di un'autorità unica competente per le autorizzazioni e la sorveglianza (Comlot), nonché la procedura introdotta per il rilascio delle autorizzazioni ai gestori delle grandi lotterie, in linea di principio si sono dimostrate efficaci. La Comlot, disponendo delle conoscenze e delle risorse necessarie, è stata rapidamente in grado di eseguire in maniera soddisfacente i compiti assegnatili in base alla Convenzione. Il settore della sorveglianza, che la Comlot sta sviluppando attivamente, è il più suscettibile di miglioramento. Sia la Convenzione sia le attività della Comlot hanno contribuito ad accrescere la sensibilizzazione dei Cantoni verso la trasparenza nell'impiego dei proventi delle lotterie e delle scommesse, senza che ciò si traducesse sempre in cambiamenti reali. La Convenzione è anche alla base dei progressi nell'ambito della prevenzione e della lotta contro la dipendenza dal gioco.

⁴¹ Il rapporto di valutazione è disponibile all'indirizzo:
<http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home.html>

In sintesi, secondo gli esperti la Convenzione ha permesso di colmare numerose lacune constatate in materia di lotterie e scommesse. In linea di massima, i Cantoni sono stati in grado di soddisfare gli obiettivi della Convenzione o ne saranno in grado a medio termine. Tuttavia, rimane un potenziale di miglioramento, per il quale gli esperti hanno formulato alcune raccomandazioni: da un lato la Comlot e i Cantoni dovrebbero introdurre alcune nuove misure o perseguire gli sforzi intrapresi senza modificare il quadro legale, dall'altro andrebbero precisati alcuni punti della Convenzione. Secondo gli esperti la LLS è ormai superata e presenta varie lacune, per cui deve essere riveduta.

2.1.7 Procedimenti giudiziari

Con la decisione di sospendere la revisione della legge sulle lotterie, abbiamo ritenuto che la precisazione delle questioni importanti – giuridiche o di principio – in materia di lotterie e scommesse spettasse ai tribunali. Questo riguarda in particolare la questione della delimitazione tra la LLS e la LCG.

Il DFGP può avvalersi di tutte le vie di diritto cantonali: può quindi costituirsi parte nei procedimenti dinanzi a tutte le autorità cantonali, se la decisione cantonale potrebbe risultare contraria alla legislazione sulle lotterie⁴². Il DFGP può anche adire il Tribunale federale contro tutte le decisioni cantonali di ultima istanza⁴³. Per il settore delle lotterie e delle scommesse, il DFGP ha delegato questa competenza all'UFG, che se ne avvale soltanto nei casi in cui sia necessario chiarire una questione di principio e ottenere un precedente. Per quanto concerne l'interpretazione del criterio – fondamentale – del piano prestabilito, ha interposto ricorso contro alcune decisioni di ammissione pronunciate dalla Comlot; tali casi sono pendenti. Alla fine del 2006, la CFCG ha pronunciato una decisione nell'ambito del procedimento relativo all'ammissione degli apparecchi automatici da gioco «Tactilo» impiegati dalla Loterie Romande, impedendone l'uso al di fuori delle case da gioco concessionarie. All'inizio del 2010 il Tribunale amministrativo federale ha revocato tale decisione⁴⁴ e di conseguenza la CFCG ha adito il Tribunale federale.

2.2 Mercato svizzero dei giochi⁴⁵

2.2.1 Case da gioco

La Svizzera conta 19 case da gioco concessionarie, di cui sette possiedono una concessione di tipo A (Grand Casinò), mentre le 12 restanti una concessione di tipo B (casinò di tipo B). La differenza principale tra casinò di tipo A e di tipo B è l'offerta di giochi. Nelle case da gioco titolari di una concessione B l'importo delle poste e delle vincite è limitato e il numero massimo di apparecchi automatici da gioco per il momento è fissato a 150⁴⁶. Inoltre, queste case da gioco possono gestire

⁴² Art. 111 cpv. 2 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110).

⁴³ Art. 82 lett. a LTF.

⁴⁴ Decisione del Tribunale amministrativo federale del 18 gennaio 2010, B-1099/2007.

⁴⁵ Cfr. anche il documento allegato, *Dati sul prodotto lordo dei giochi dei grandi organizzatori di lotterie e scommesse nonché delle case da gioco e contributo all'utilità pubblica*.

⁴⁶ Cfr. decisione del Consiglio federale del 24 marzo 2010, più sotto in questo cap.

un solo sistema di jackpot. Queste restrizioni non si applicano alle case da gioco di tipo A.

I 15 casinò in possesso di una concessione definitiva che hanno avviato la loro attività nel 2002 quell'anno hanno generato un prodotto lordo dei giochi di circa 139 milioni di franchi⁴⁷. Nel 2009, il prodotto lordo dei giochi generato dalle 19 case da gioco ha raggiunto oltre 936 milioni di franchi, pari a una diminuzione di circa il 5,6 per cento rispetto all'anno di esercizio precedente. La quota proveniente dagli apparecchi automatici da gioco era pari a 757 milioni di franchi, quella dei giochi da tavola a 179 milioni di franchi. Nel 2009 i casinò hanno pagato 479 milioni di franchi – prelevati sul prodotto lordo dei giochi – a titolo di imposta sulle case da gioco: di questi, 406 milioni sono stati versati all'AVS, mentre circa 73 milioni sono andati ai Cantoni che ospitano i casinò di tipo B⁴⁸.

Il 24 marzo 2010 abbiamo deciso di rilasciare due nuove concessioni per l'apertura di un casinò a Zurigo e di uno nella regione di Neuchâtel. Le concessioni dovrebbero essere rilasciate nel corso dell'estate del 2011. Presumibilmente l'ampliamento previsto del mercato delle case da gioco porterà vantaggi economici per le due regioni interessate, in cui non erano ancora presenti casinò. Dovrebbe anche permettere alla Confederazione, e in particolare all'AVS, di aumentare le entrate fiscali provenienti dai giochi. Abbiamo inoltre incaricato la CFCG di sopprimere alcune restrizioni che l'ordinanza del 24 settembre 2004⁴⁹ sulle case da gioco (OCG) impone attualmente alle case da gioco in possesso di una concessione B: anzitutto, è opportuno far salire da 150 a 250 il numero massimo di apparecchi automatici da gioco autorizzati, in secondo luogo portare a 200 000 franchi l'importo limite del jackpot, sopprimendo il divieto di gestire più sistemi di jackpot.

Il poker è sempre più diffuso: la Confederazione non dispone di cifre concernenti i tornei di poker che, essendo stati classificati come giochi di destrezza dalla CFCG, possono essere organizzati legalmente al di fuori delle case da gioco, fatte salve eventuali disposizioni contrarie del diritto cantonale. La Confederazione non dispone nemmeno di cifre relative ad altri giochi di destrezza offerti nei bar, nei ristoranti o su Internet. 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. L'organizzazione di questo tipo di tornei è ormai vietata al di fuori dei casinò⁵⁰.

2.2.2 Lotterie e scommesse

Il mercato svizzero delle lotterie e delle scommesse è attualmente dominato da due grandi società: la Loterie Romande (per il territorio dei Cantoni romandi) e Swisslos (per i Cantoni della Svizzera tedesca e del Ticino). Queste due società sono le sole a poter gestire lotterie e scommesse di una certa portata (le cosiddette «grandi lotte-

⁴⁷ Tutte le cifre sono arrotondate per difetto. Cfr. CFCG, *Rapporto annuale 2002*. I rapporti annuali sono disponibili all'indirizzo:

<http://www.esbk.admin.ch/content/esbk/it/home/dokumentation/berichte.html>

⁴⁸ Nel 2009 l'aliquota fiscale media è stata del 51,16 % (53,52 % per i casinò con concessione A e 47,74 % per i casinò con concessione B; 2008: 52,12 %). Cfr. CFCG, *Rapporto annuale 2009*.

⁴⁹ RS 935.521

⁵⁰ DTF 136 II 291

rie)»⁵¹. Oltre a queste due società esiste un gran numero di piccole lotterie, che perseguono anch'esse scopi di utilità pubblica o di beneficenza.

Nel 2002 il prodotto lordo dei giochi (differenza tra le poste dei giocatori e le vincite versate) del mercato svizzero delle lotterie e delle scommesse si è attestato attorno ai 708 milioni di franchi⁵². Nel 2009 ha raggiunto più di 899 milioni (registrando un leggero aumento rispetto all'anno precedente); questa cifra non comprende le piccole lotterie, che rappresentano soltanto una minima parte del mercato⁵³.

Nel 2009, Swisslos e la Loterie Romande hanno versato 544 milioni di franchi ai fondi delle lotterie cantonali e dello sport nonché ad associazioni sportive mantello per il tramite di Sport-toto. Gli introiti delle piccole lotterie sono utilizzati direttamente dalle organizzazioni o dalle associazioni per il finanziamento dei loro progetti di utilità pubblica o di beneficenza.

2.2.3 Giochi online

La Loterie Romande e Swisslos offrono i loro giochi anche su Internet. In Svizzera la maggior parte dei giochi offerti online vengono tuttavia dall'estero e, sulla base del diritto svizzero, sono illegali; si può parlare di un prodotto lordo dei giochi generato da clienti che usufruiscono, dalla Svizzera, di giochi generalmente gestiti da siti offshore. Le informazioni concernenti il mercato dei giochi online in Svizzera sono molto lacunose. Non sono disponibili dati ufficiali.

Secondo le stime della Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie, nel 2007 gli offerenti stranieri di giochi d'azzardo online avrebbero realizzato in Svizzera un prodotto lordo dei giochi pari a 1,5 milioni di franchi nel settore delle lotterie, a circa 34 milioni di franchi in quello delle scommesse sportive e a circa 39 milioni di franchi con i casinò online. In Svizzera circa 35 000 persone avrebbero usufruito di lotterie e scommesse sportive offerte illegalmente in Internet e 40 000 persone di casinò online illegali⁵⁴.

Sempre per il 2007, la CFCG ha stimato che il prodotto lordo dei giochi online si attestasse tra gli 86 e i 118 milioni di franchi, con una quota proveniente dai casinò compresa tra 25,8 e 35,4 milioni di franchi⁵⁵.

⁵¹ I Cantoni avevano concluso diverse convenzioni a questo scopo, di cui l'ultima è l'attuale Convenzione intercantonale (cfr. n. 2.1.4).

⁵² Tutte le cifre sono arrotondate per difetto. La statistica delle lotterie pubblicata dall'UFG, che fino al 2007 si basa unicamente sul fatturato, è disponibile all'indirizzo: http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/gesellschaft/lotterien_und_wetten/stati_stik.html

⁵³ In base alla statistica 2009 dell'UFG il prodotto lordo dei giochi delle piccole lotterie si è attestato attorno ai tre milioni di franchi.

⁵⁴ Rapporto della Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie del 4 febbraio 2009, *Glücksspiel im Internet*, pag. 65 segg., disponibile all'indirizzo:

⁵⁵ http://www.fdkl.ch/images/stories/file/Gluecksspiel_im_%20Inernet_Schlussbericht.pdf
Rapporto della CFCG del 31 marzo 2009, *Giochi d'azzardo svolti per mezzo di reti elettroniche di telecomunicazione: esame dell'opportunità di allentare il divieto*, pag. 17, disponibile all'indirizzo:

<http://www.esbk.admin.ch/esbk/it/home/dokumentation/berichte.html>

Cfr. anche Rapporto della CFCG del 2006, *Situazione delle case da gioco in Svizzera, Rapporto sulla situazione, Raccomandazioni sull'ulteriore modo di procedere*, pag. 26 segg., disponibile all'indirizzo:

<http://www.esbk.admin.ch/content/esbk/it/home/dokumentation/berichte.html>

2.2.4 Evoluzione tecnica

La rapida evoluzione dei progressi tecnici, in particolare nell'ambito delle telecomunicazioni, ha effetti anche nel settore dei giochi d'azzardo⁵⁶. Attualmente è possibile accedere a giochi d'azzardo praticamente in qualsiasi momento e luogo, principalmente attraverso Internet. Di fronte alle nuove possibilità aperte da Internet, le restrizioni all'offerta di giochi poste dagli Stati a garanzia dei monopoli statali diventano sempre meno efficaci ed è sempre più difficile esercitare un controllo sui giochi. Inoltre, grazie a Internet i giocatori possono facilmente comparare i diversi giochi d'azzardo offerti e scegliere quindi i più allettanti per giocare online, a condizione che tali giochi risultino sufficientemente affidabili. Questa tendenza è particolarmente sviluppata nel settore delle scommesse sportive (cfr. le stime al n. 2.2.3). Tuttavia, negli ultimi anni diversi Stati sono riusciti a ostacolare i giochi illegali offerti in Internet bloccando l'indirizzo IP degli offerenti e i versamenti a loro favore. In base a un nostro mandato, un gruppo di lavoro sta esaminando le modifiche legislative richieste a seguito di questo nuovo dato di fatto (cfr. n. 2.1.5).

Il progresso della tecnologia ha inoltre anche ripercussioni a livello politico e giuridico (cfr. anche n. 2.3).

2.3 Diritto comparato

2.3.1 Breve panoramica della situazione in alcuni Stati europei⁵⁷

2.3.1.1 Germania

In linea generale, in Germania l'organizzazione di giochi d'azzardo è soggetta ad autorizzazione. Lo Stato federale è competente per le scommesse sulle corse ippiche e gli apparecchi automatici da gioco proposti al di fuori dei casinò. I 16 Länder sono quindi competenti per le case da gioco, le lotterie e le scommesse che non riguardano le corse ippiche: si può parlare di un monopolio di fatto per la maggior parte dei giochi rientranti nell'ambito di competenza dei Länder.

I Länder avevano concluso uno «Staatsvertrag zum Lotteriewesen», un accordo inteso a fissare un quadro comune per l'organizzazione di lotterie e scommesse sportive, entrato in vigore nel 2004. Il 28 marzo 2006, la Corte costituzionale tedesca ha considerato questo accordo contrario alla legge fondamentale («Grundgesetz»), con la motivazione che un monopolio è lecito soltanto se è collegato con misure di prevenzione della dipendenza dal gioco. Il 1° gennaio 2008 è entrato in vigore un nuovo accordo tra i Länder («Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland»), che scadrà alla fine del 2011. Tale accordo proibisce l'offerta di giochi in Internet.

⁵⁶ Per maggiori ragguagli cfr. Rapporto del DFGP, *cit.* (cfr. nota 40).

⁵⁷ Questa panoramica si basa in particolare sulla perizia 09-140 dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC), redatta su mandato dell'UFG con lo scopo di aggiornare per alcuni Paesi lo *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union* (studio redatto dall'ISDC su richiesta della Commissione europea).

Secondo lo *Staatsvertrag*, gli introiti di una lotteria devono essere utilizzati per lo scopo previsto nell'autorizzazione, che può essere di utilità pubblica, di beneficenza oppure ecclesiastico. L'associazione «Lotto und Totoblock» versa quindi una parte delle poste a scopo di beneficenza e a favore dello sport. I Länder possono derogare alle disposizioni dello *Staatsvertrag* nel caso delle «piccole lotterie», ovvero quelle in cui la somma delle quote da versare è inferiore a 40 000 euro e i cui utili netti sono destinati a scopi di utilità pubblica, di beneficenza o ecclesiastici. Le società di corse di cavalli che organizzano scommesse a totalizzatore devono avere come scopo la promozione e l'allevamento di cavalli. Ciascuno dei Länder ha la propria regolamentazione in materia di casinò. La legislazione⁵⁸ del Land Nordrhein-Westfalen, per esempio, prevede una fondazione che gestisce le risorse provenienti dall'imposta sul prodotto lordo dei giochi, che devono essere utilizzate in favore dell'aiuto sociale o a scopo di utilità pubblica e di beneficenza, in particolare per progetti destinati a persone diversamente abili o anziane.

2.3.1.2 Francia

In linea di principio, i giochi d'azzardo sono vietati in Francia.

Anche le lotterie sono vietate, ma sono previste alcune deroghe, in particolare in favore di un monopolio di Stato per l'organizzazione di una lotteria nazionale (la «Française des jeux»). Il contributo della lotteria «Française des jeux» alle finanze pubbliche (27 % delle poste nel 2008) permette in particolare di finanziare (quota dell'80 %) il Fondo nazionale per lo sviluppo dello sport. La «Française des jeux» svolge anche un'importante attività di sponsorizzazione (per esempio della Croce Rossa Francese). Le associazioni possono organizzare lotterie, ma soltanto in un cerchio ristretto e con uno scopo sociale, culturale, scientifico, educativo, sportivo di animazione sociale; le poste e le vincite sono limitate.

In linea di principio le scommesse sono vietate, ma fanno eccezione quelle sportive e ippiche. Il PMU, un gruppo di interesse economico composto da 51 società di corse, si prefigge principalmente di finanziare la filiera ippica e versa gli utili netti delle scommesse a tali società di corse. Il PMU ha ormai ampliato la propria offerta, aggiungendo alle tradizionali scommesse ippiche anche quelle sportive e il gioco del poker su Internet.

In linea di principio, anche i casinò sono vietati, ma possono essere concesse autorizzazioni su richiesta dei Comuni che soddisfano le condizioni fissate dalla legge. Le autorità intendono limitare il numero dei casinò. La legge indica quali giochi possono essere offerti nei casinò che, del resto, hanno anche il monopolio della gestione degli apparecchi automatici da gioco. Il Comune di sito negozia con il casinò un elenco degli obblighi in cui è fissata in particolare l'aliquota sul prodotto lordo dei giochi da versare direttamente al Comune che utilizza tale somma per incrementare la propria attrattività turistica. L'elenco degli obblighi precisa inoltre i requisiti legali: il casinò deve organizzare animazioni, attività culturali e spettacoli, oltre a disporre di un servizio di ristorazione permanente di alto livello.

La Commissione europea ha chiesto alla Francia di aprire il proprio mercato alla concorrenza. Di conseguenza, il 6 aprile 2010 è stata adottata una legge concernente

⁵⁸ *Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen.*

l'apertura alla concorrenza e la regolamentazione del settore dei giochi in denaro e dei giochi d'azzardo online. Tale legge permette un'apertura regolamentata di una parte del mercato dei giochi online (scommesse sportive, ippiche e poker) per mezzo di un'autorizzazione concessa per cinque anni dall'Arjel – Autorità di regolamentazione dei giochi online – a operatori tenuti a rispettare un severo elenco degli obblighi. La «Française des jeux» continua a esercitare il monopolio sulle lotterie (terrestri e virtuali) e sulle scommesse sportive non virtuali, mentre il PMU domina nell'ambito delle scommesse sulle corse di cavalli non proposte online. Fino ad oggi l'Arjel ha concesso più di una decina di autorizzazioni.

2.3.1.3 Italia

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

In linea di principio, le case da gioco non sono ammesse. Attualmente sono autorizzati soltanto quattro casinò, con lo scopo di contribuire allo sviluppo di regioni considerate deboli dal punto di vista economico. Una parte dell'imposta prelevata sul prodotto lordo dei giochi viene versata al Comune di sito.

Negli ultimi anni anche in Italia si è svolto un processo di liberalizzazione dei giochi online: secondo di «decreto Bersani» (223/2006), i titolari di una concessione per l'offerta di un gioco possono offrire lo stesso gioco online contro il versamento di una determinata somma; un decreto ministeriale del 17 settembre 2007 ha autorizzato una nuova categoria di giochi, i giochi di abilità a distanza, per i quali è possibile ottenere una concessione. Inoltre, l'Italia si è dotata di un importante arsenale legislativo al fine di lottare contro il gioco illegale online.

2.3.1.4 Regno Unito

Il «Gambling Act» del 2005, di cui ormai sono in vigore la maggior parte delle disposizioni, è applicabile a gran parte dei giochi d'azzardo e ne subordina l'esercizio a un'autorizzazione della «Gambling Commission», l'istituzione preposta alla regolamentazione e al controllo del mercato dei giochi. Una legge speciale continua a essere applicata alla lotteria nazionale e alle scommesse ippiche, riservando in particolare – fino al 2011 – le scommesse a totalizzatore a una società le cui azioni sono detenute dallo Stato. L'autorizzazione per gestire le diverse lotterie presenti sul suolo nazionale può essere concessa a una sola società. Una parte delle poste versate alla lotteria nazionale è destinata alle «buone cause», ovvero progetti che la lotteria finanzia attraverso una quindicina di partner, tra i quali figurano l'agenzia semigovernativa di promozione del cinema nel Regno Unito e l'agenzia del ministero della cultura per lo sviluppo dello sport. La filiera equina usufruisce di una percentuale

sulle scommesse ippiche (a totalizzatore e, in minor misura, le scommesse con bookmaker che rappresentano la gran parte del mercato).

Esistono anche casinò, il cui numero è limitato a seconda della categoria in cui rientrano. Tuttavia, il Governo ha rinunciato ad autorizzare la costruzione e l'apertura dell'unico «regional casino» previsto dalla legge. La «Gambling Commission» redige una lista di massima dei giochi autorizzati.

2.3.2 Unione europea e Associazione europea di libero scambio

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE, ex Corte di giustizia delle Comunità europee, CGCE) in materia di giochi in denaro, anche se si tratta di attività economiche particolari, tali giochi vanno considerati attività economiche ai sensi del vecchio articolo 2 Trattato CE, parzialmente ripreso dall'articolo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁵⁹. La compatibilità dei regimi regolamentari nazionali concernenti queste attività è stata esaminata in particolare alla luce della libera prestazione di servizi prevista dal previgente articolo 49 Trattato CE (nuovo art. 56 TFUE). La direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006⁶⁰ relativa ai servizi del mercato interno esclude espressamente dal suo campo d'applicazione «le attività di azzardo che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, comprese le lotterie, i giochi d'azzardo nei casinò e le scommesse» (art. 2 lett. h).

Secondo la giurisprudenza costante e consolidata le legislazioni nazionali che sopprimono o limitano – in un modo o nell'altro – il diritto degli operatori di proporre giochi in denaro costituiscono in linea di principio un ostacolo alla libera prestazione di servizi, contravvenendo al previgente articolo 49 Trattato CE (art. 56 TFUE)⁶¹. Tuttavia, la CGUE ammette restrizioni alla libera prestazione di servizi per motivi imperativi di interesse generale, come la tutela dei consumatori, la limitazione dei danni sociali causati dal gioco, la prevenzione degli abusi e delle frodi nonché la dissuasione da una spesa eccessiva nel settore dei giochi⁶². A questo proposito, ha riconosciuto espressamente che le specificità di ordine morale, religioso o culturale nonché le conseguenze dei giochi dannose per l'individuo sotto il profilo morale e finanziario possono giustificare che le autorità nazionali dispongano di un potere discrezionale sufficiente per definire le esigenze di tutela dei consumatori e

⁵⁹ CGCE, 11 settembre 2003, causa C-6/01, Anomar e a., in Racc. 2003, pag. I-8621, n. marg. 47.

⁶⁰ GU n. L 376 del 27.12.2006, p. 36, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:IT:PDF>

⁶¹ Cfr. p. es.: CGCE, 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler, in Racc. 1994, pag. I-1039, n. marg. 46; CGCE, 21 settembre 1999, causa C-124/97, Läärä, in Racc. 1999, pag. I-6067, n. marg. 29; CGCE, 6 novembre 2003, causa C-243/01, Gambelli e a., in Racc. 2003, pag. I-13031, n. marg. 57–59; CGCE, 8 settembre 2009, causa C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, in Racc. 2009, pag. I-07633, n. marg. 52; CGUE, 3 giugno 2010, causa C-203/08, Sporting Exchange Ltd (Betfair), non ancora pubblicata nella Racc., n. marg. 24; CGUE, 3 giugno 2010, causa C-258/08, Ladbrokes Betting & Gaming Ltd, non ancora pubblicata nella Racc., n. marg. 16.

⁶² Cfr. p. es.: sentenza Schindler, *cit.*, n. marg. 57–60; sentenza Gambelli, *cit.*, n. marg. 67; sentenza Anomar, *cit.*, n. marg. 73; CGCE, 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04, C-360/04, Placanica e. a., in Racc. 2007, pag. I-1891, n. marg. 46.

dell'ordine sociale⁶³. Tuttavia, senza che ciò possa essere considerato una giustificazione oggettiva, secondo la CGUE non è irrilevante il fatto che le lotterie possano partecipare in maniera significativa al finanziamento di attività benefiche e di interesse generale come le opere sociali, la beneficenza, lo sport o la cultura. Gli Stati membri sono liberi di fissare gli obiettivi della propria politica in materia di giochi d'azzardo e di definire con precisione il livello di protezione che intendono raggiungere, ma le restrizioni che impongono devono comunque soddisfare le esigenze giuridiche sotto il profilo della proporzionalità. Per rispettare questo principio, la giurisprudenza pone in particolare l'esigenza di coerenza della politica nazionale in materia di giochi d'azzardo⁶⁴. Inoltre, l'obiettivo di finanziare attività di utilità pubblica non può rappresentare l'unica giustificazione per una politica restrittiva⁶⁵.

In una prima serie di sentenze, emesse tra il 1994 e il settembre del 2003⁶⁶, la CGCE ha voluto lasciare agli Stati membri un certo potere discrezionale per quanto concerne la portata della protezione da assicurare sul proprio territorio; ha quindi ammesso ampie possibilità di invocare diversi motivi imperativi di interesse generale, lasciando spesso che fossero le giurisdizioni nazionali competenti a verificare il rispetto del principio della proporzionalità.

In una seconda serie di sentenze, emesse tra novembre 2003 e ottobre 2009⁶⁷, la CGCE ha limitato il potere discrezionale riconosciuto agli Stati membri, mostrandosi più intransigente per quanto concerne il rispetto delle esigenze di proporzionalità, in particolare nella sentenza «Gambelli»⁶⁸. Questa giurisprudenza è poi stata precisata con la sentenza «Placanica», in cui la CGCE ha riconosciuto che una politica espansiva controllata nel settore dei giochi d'azzardo può essere conforme all'obiettivo di canalizzare i giocatori che usufruiscono di giochi e scommesse clandestine e vietate verso attività piuttosto autorizzate e regolamentate.

Con la sentenza «Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin»⁶⁹, la CGCE ha stabilito che «l'articolo 49 CE (diventato poi 56 TFUE) non osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella oggetto della causa principale, che vieti ad operatori, quali la Bwin International Ltd, stabiliti in altri Stati membri in cui forniscono legittimamente servizi analoghi, di offrire giochi d'azzardo tramite Internet sul territorio di detto Stato membro». Questa soluzione giuridica deve tuttavia essere relativizzata, soprattutto perché la CGCE la limita esplicitamente alle ipotesi in cui gli operatori non dispongano di alcuno stabilimento fisico nello Stato membro in

⁶³ Cfr. p. es.: sentenza Schindler, *cit.*, n. marg. 60 e 61, sentenza Gambelli, *cit.*, n. marg. 63.

⁶⁴ Non si possono prevedere misure per lottare contro le turbative sociali derivanti dai giochi e al contempo altre misure per incoraggiare la partecipazione del pubblico agli stessi giochi, in modo da aumentare le entrate fiscali o gli introiti destinati ad attività di utilità pubblica. Cfr. p. es.: sentenza Gambelli, *cit.*, n. marg. 69; sentenza Placanica, *cit.*, n. marg. 54.

⁶⁵ Il finanziamento di attività sociali attraverso i giochi autorizzati deve costituire soltanto una conseguenza vantaggiosa accessoria e non la reale giustificazione della politica restrittiva attuata. Cfr. per es.: CGCE, 21 ottobre 1999, causa C-67/98, Zenatti, in Racc. 1999, pag. I-7289, n. marg. 36; sentenza Gambelli, *cit.*, n. marg. 62.

⁶⁶ Cfr. sentenze Schindler, Läärrä, Zenatti e Anomar, *cit.*

⁶⁷ Cfr. p. es. sentenza Gambelli, *cit.*; sentenza Placanica, *cit.*; CGCE, 6 ottobre 2009, causa C-153/08, Commissione delle Comunità europee contro Regno di Spagna, in Racc. 2009, pag. I-09735.

⁶⁸ Nella sentenza Gambelli, p. es., la CGCE rileva che lo Stato italiano sembra non rispettare il principio di proporzionalità – o più precisamente l'esigenza di coerenza – nella misura in cui incoraggia i consumatori a partecipare ai giochi, al fine di rimpinguare le casse pubbliche.

⁶⁹ CGUE, 8 settembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, causa C-42/07

questione e si servano esclusivamente di Internet per proporre i propri servizi. La CGCE rileva che il settore dei giochi d'azzardo offerti tramite Internet non costituisce oggetto di un'armonizzazione comunitaria⁷⁰ e che i giochi d'azzardo accessibili via Internet implicano pericoli di natura differente e di maggiore importanza rispetto ai mercati tradizionali di tali giochi per quanto attiene ad eventuali frodi commesse dagli operatori nei confronti dei consumatori⁷¹. Altre due sentenze successive, emesse il 3 giugno 2010, trattano la questione dell'offerta di giochi d'azzardo tramite Internet. La sentenza «Sporting Exchange Ltd (Betfair)» riprende la sentenza «Liga Portuguesa» confermandone il tenore⁷². La sentenza «Ladbrokes Betting & Gaming Ltd», pur confermando anch'essa il tenore della sentenza «Liga Portuguesa»⁷³, apporta alcune precisazioni relative alla pubblicità e alla necessità di una politica coerente e sistematica in materia di giochi d'azzardo. Dal momento che l'obiettivo di proteggere i consumatori contro la dipendenza dal gioco in linea di principio è difficilmente compatibile con una politica di espansione dei giochi d'azzardo, caratterizzata soprattutto dalla creazione di nuovi giochi e dalla conseguente pubblicità, una tale politica può essere considerata coerente soltanto se i giochi illegali costituiscono un problema considerevole nel Paese interessato e le misure adottate mirano a canalizzare in circuiti legali la voglia di giocare dei consumatori⁷⁴.

Con le sentenze «Markus Stoss»⁷⁵ (e cinque altri procedimenti riuniti), «Carmen Media»⁷⁶ e «Winner Wetten»⁷⁷ – tutte concernenti l'attuale situazione in Germania –, la Corte UE ha confermato la propria giurisprudenza, apportando precisazioni su alcuni punti. Per quel che concerne l'ammissibilità dei monopoli, la Corte considera gli Stati membri liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e, se necessario, di definire con precisione il livello di protezione desiderato, purché le restrizioni che impongono soddisfino le condizioni di proporzionalità poste dalla giurisprudenza della Corte. In particolare, gli Stati membri sono liberi di istituire monopoli pubblici allo scopo di canalizzare la voglia di giocare e mantenere la gestione dei giochi in un circuito controllato. In ogni caso, una misura restrittiva come l'istituzione di un monopolio – che del resto è giustificata soltanto dallo scopo di assicurare un livello di protezione dei consumatori particolarmente elevato – deve essere accompagnata dalla fissazione di un quadro normativo teso a garantire che il titolare del monopolio sarà effettivamente in grado di raggiungere l'obiettivo prefissato in maniera coerente e sistematica, attraverso un'offerta quantitativamente misurata e qualitativamente strutturata in funzione di tale obiettivo, oltretutto soggetta a un severo controllo da parte delle autorità pubbliche. Tuttavia, la Corte rileva che i tribunali tedeschi possono stabilire che la regolamentazione tedesca non limita in maniera coerente e sistematica i giochi d'azzardo: infatti, da un lato

⁷⁰ Sentenza *Liga Portuguesa*, *cit.*, n. marg. 69.

⁷¹ Sentenza *Liga Portuguesa*, *cit.*, n. marg. 70.

⁷² CGUE, 3 giugno 2010, *Sporting Exchange Ltd (Betfair)*, causa C-203/08, n. marg. 33 segg.

⁷³ CGUE, 3 giugno 2010, *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd*, causa C-258/08, n. marg. 54 segg.

⁷⁴ Sentenza *Ladbrokes*, *cit.*, n. marg. 24 segg.

⁷⁵ CGUE, 8 settembre 2010, cause riunite C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 e C-410/07, *Markus Stoss*, non ancora pubblicata nella Racc.

⁷⁶ CGUE, 8 settembre 2010, causa C-46/08, *Carmen Media Group Ltd.*, non ancora pubblicata nella Racc.

⁷⁷ CGUE, 8 settembre 2010, causa C-409/06, *Winner Wetten GmbH*, non ancora pubblicata nella Racc.

i titolari dei monopoli pubblici lanciano grandi campagne al fine di massimizzare i profitti delle lotterie, allontanandosi in tal modo dagli obiettivi che giustificano l'esistenza stessa dei monopoli; dall'altro, le autorità tedesche adottano o tollerano politiche volte a incoraggiare la partecipazione ai giochi d'azzardo come quelli offerti dalle case da gioco o dagli apparecchi automatici, che non rientrano nel monopolio pubblico ma presentano un potenziale di dipendenza dal gioco superiore rispetto ai giochi soggetti a tale monopolio. In tali circostanze, l'obiettivo di prevenzione alla base del monopolio non può più essere perseguito efficacemente, per cui il monopolio stesso perde la propria giustificazione. La Corte sottolinea inoltre che, in base alla giurisprudenza costante, anche se non è irrilevante il fatto che i giochi in denaro possano contribuire in maniera significativa al finanziamento di attività disinteressate o di interesse generale, questo non può essere considerato di per sé una giustificazione oggettiva delle restrizioni alla libera prestazione di servizi. Tali restrizioni sono infatti ammissibili soltanto alla condizione che il finanziamento di siffatte attività sociali costituisca solo una conseguenza benefica accessoria e non la ragione reale della politica restrittiva applicata.

Infine, nella sentenza «Ernst Engelmann»⁷⁸, la Corte rileva che la pratica prevalsa finora in Austria per il rilascio di 12 concessioni alla società Casinos Austria non è conforme alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi, visto che la totalità delle concessioni sono state attribuite senza alcuna apertura alla concorrenza.

La Corte di giustizia dell'AELES ha emesso due decisioni importanti sulla liceità dei monopoli nazionali⁷⁹. La sua posizione è vicina a quella della CGCE.

2.3.3 Organizzazione mondiale del commercio

Nell'ambito della liberalizzazione del commercio mondiale, diretta dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), l'Accordo generale sul commercio dei servizi (AGCS o GATS) regola il libero scambio di servizi tra gli Stati membri. Mentre nella classificazione centrale dei prodotti delle Nazioni Unite («Central Product Classification»), sottoclasse 96492) l'offerta di giochi d'azzardo è qualificata espressamente come fornitura di servizi, il GATS (art. XIV) prevede in particolare un'eccezione per quanto concerne «misure necessarie a salvaguardare la morale pubblica o a mantenere l'ordine pubblico».

⁷⁸ CGUE, 9 settembre 2010, causa C-64/08, Ernst Engelmann, non ancora pubblicata nella Racc.. La Corte ricorda che l'obbligo di trasparenza impone all'autorità aggiudicatrice di garantire un adeguato grado di pubblicità, che consenta l'apertura della concessione di servizi alla concorrenza, nonché il controllo dell'imparzialità delle procedure di aggiudicazione. Tale obbligo rappresenta una previa condizione obbligatoria del diritto di uno Stato membro di attribuire autorizzazioni per la gestione di case da gioco, quale che sia il modo di selezione degli operatori. L'attribuzione di una concessione, effettuata senza alcuna trasparenza, ad un operatore avente sede nello Stato membro in cui si trova l'autorità aggiudicatrice costituisce una disparità di trattamento a scapito degli operatori aventi sede in altri Stati membri, i quali non hanno alcuna possibilità concreta di manifestare il loro interesse ad ottenere la concessione in questione. Una siffatta disparità di trattamento è contraria ai principi di parità di trattamento e di non discriminazione a causa della nazionalità e costituisce una discriminazione indiretta in base alla nazionalità, vietata dall'UE.

⁷⁹ Causa Corte AELES E-1/06 (EFTA Surveillance vs. Regno di Norvegia); Causa Corte AELES E-3/06 (Ladbrokes Ltd vs. Governo di Norvegia).

2.4

Interventi parlamentari

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

- Iniziativa parlamentare Studer: Revisione della legge sulle lotterie (04.437);
- Interrogazione Brändli: Legge sulle lotterie. Revisione (04.1021);
- Interrogazione Baumann: abusi e mancanza di trasparenza in materia di lotterie (04.1054);
- Interrogazione Aeschbacher: Lotterie e scommesse. Inconvenienti (04.1067);
- Mozione della Commissione degli affari giuridici CN: Legge sulle lotterie. Revisione parziale (04.3431);
- Interpellanza Bruderer: Scommesse sportive: zona grigia (05.3113);
- Interpellanza Hess Hans: Attuazione della legge sulle case da gioco nell'ambito degli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo e per i giochi di destrezza (05.3458);
- Iniziativa parlamentare Menétrey-Savary: Vizio del gioco e dipendenza. Misure di prevenzione (05.422);
- Iniziativa parlamentare Bezzola: Legge sulle case da gioco. Condizioni quadro per le case da gioco, in particolare nelle destinazioni turistiche (05.424);
- Interpellanza Hutter Markus: Giochi d'azzardo online (06.3828);
- Interpellanza Hutter Markus: Legislazione in materia di gioco d'azzardo (06.3830);
- Interpellanza Amgwerd: Conflitti d'interesse alla Commissione federale delle case da gioco. Conseguenze disastrose per i cantoni (07.3122);
- Postulato Lombardi: Case da gioco con una concessione B. Restrizioni dell'offerta (07.3264);
- Mozione Menétrey-Savary: Case da gioco e lotterie. Controllo della pubblicità (07.3633);
- Interrogazione Berberat: Lotterie. Quando il Consiglio federale intende assumersi le proprie responsabilità? (08.1027);
- Mozione Reimann: Depenalizzare il gioco del poker in ambito privato (08.3060);
- Mozione Ingold: Apparecchi automatici per le lotterie soltanto nei casinò (10.3426);
- Mozione Fehr Jacqueline: Riconoscere il poker come gioco di destrezza (10.3506);
- Mozione Grin: Legge sul gioco d'azzardo e le case da gioco (10.3613).

3 L'iniziativa

3.1 Tenore e obiettivi

Secondo il commento che ne fanno gli autori, l'iniziativa mira da un lato a mettere i giochi in denaro al servizio del bene comune sul piano costituzionale e dall'altro lato a delimitare chiaramente e a mantenere le competenze dei Cantoni in questo settore. Il primo obiettivo viene raggiunto destinando al bene comune gli utili delle lotterie e delle scommesse e fissando nella legge l'aliquota della tassa riscossa sugli introiti delle case da gioco e destinata all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. L'iniziativa intende inoltre delimitare chiaramente le competenze della Confederazione e dei Cantoni nel settore delle case da gioco⁸⁰.

L'iniziativa prevede una competenza legislativa estesa della Confederazione nel settore delle case da gioco, limitandone invece alla definizione dei principi applicabili la competenza legislativa nell'ambito di lotterie e scommesse professionalmente organizzate. In tal modo si allontana dalla disposizione costituzionale attualmente in vigore, che attribuisce alla Confederazione una competenza legislativa concorrente ed estesa per tutto il settore dei giochi in denaro. L'iniziativa attribuisce ormai ai Cantoni, a livello costituzionale, la competenza di autorizzare le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate e di esercitare la relativa vigilanza. Sopprime inoltre la disposizione attualmente in vigore secondo la quale gli apparecchi automatici per giochi di abilità con possibilità di vincita sono di competenza cantonale. Inoltre, l'iniziativa chiede che tutti i giochi autorizzati dalla Confederazione o dai Cantoni siano al servizio del bene comune, per cui gli utili delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate vanno destinati integralmente a scopi di utilità pubblica, segnatamente in ambito culturale, sociale e sportivo. L'iniziativa non prevede più un'aliquota massima della tassa sulle case da gioco destinata all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. L'iniziativa impone inoltre alla Confederazione e ai Cantoni di provvedere a prevenire la dipendenza dal gioco. Infine, sul piano terminologico, sostituisce all'attuale concetto di «giochi d'azzardo» quello di «giochi in denaro» e introduce l'espressione «bene comune» affianco a quella di «utilità pubblica».

3.2 Valutazione

3.2.1 Disciplinamento dei giochi in denaro da parte dello Stato

L'iniziativa prevede tre articoli per disciplinare la materia. Ciò sembra sproporzionato in confronto ad altri settori. L'iniziativa prevede che i giochi in denaro siano disciplinati a livello statale. Al concetto attualmente utilizzato di «giochi d'azzardo» sostituisce quello di «giochi in denaro». Vista la sistematica del testo dell'iniziativa e il relativo commento del comitato d'iniziativa, è possibile affermare che il concetto di «giochi in denaro» copre tutti i tipi di gioco menzionati nell'iniziativa e che le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate – anch'esse citate nel testo – costituiscono una sottocategoria dei giochi in denaro. Anche i giochi di destrezza,

⁸⁰ Cfr. il commento dell'iniziativa fornito dal comitato all'indirizzo: <http://www.biencommun.ch/page-it-1.html>. L'indirizzo è stato consultato per l'ultima volta il 29 settembre 2010.

nell'accezione attualmente in vigore, rientrerebbero nella categoria dei giochi in denaro. Sarebbe compito del legislatore definire il concetto di «giochi in denaro», stabilire quali giochi debbano essere sottoposti a un disciplinamento statale e fissare i criteri per autorizzare eventuali deroghe. L'iniziativa fornisce alcune indicazioni al riguardo.

In accordo con la disposizione costituzionale attualmente in vigore, l'apertura e la gestione delle case da gioco resterebbe subordinata al rilascio di una concessione da parte della Confederazione. Tuttavia, la formulazione dell'articolo 106a capoverso 2 del testo dell'iniziativa «[La Confederazione] rilascia le concessioni [...]» solleva la questione dell'eventuale necessità di istituire un diritto al rilascio di una concessione. Infatti, la disposizione costituzionale attualmente in vigore non obbliga la Confederazione a rilasciare delle concessioni. Del resto, nella regolamentazione vigente, non si tratta di concessioni *stricto sensu*, ma piuttosto di autorizzazioni rientranti nella sfera della politica economica⁸¹.

L'iniziativa presenta innovazioni a livello costituzionale, sempre rispettando l'attuale pratica, in quanto sottometta a un'autorizzazione (cantonale) la gestione di lotterie e scommesse professionali nonché i giochi organizzati dai gestori. Non fornisce alcuna indicazione sul regime dell'autorizzazione e non precisa in che misura sarà mantenuto il monopolio dei Cantoni sulle grandi lotterie. Attualmente esiste un monopolio, dal momento che le autorizzazioni per l'organizzazione di grandi lotterie sono concesse soltanto a Swisslos e alla Loterie Romande. Questi due gestori versano i loro utili netti ai Cantoni e alla società Sport-Toto (la Loterie Romande anche all'«Association pour le développement de l'élevage et des courses»).

Per quanto concerne l'offerta e la gestione di giochi in denaro, la regolamentazione proposta dall'iniziativa intaccherebbe la libertà economica nella stessa misura attuale. Anche il fatto di destinare il prodotto dei giochi in denaro al bene comune, come richiesto dall'iniziativa, presenterebbe violazioni della libertà economica (cfr. n. 3.2.4) largamente comparabili a quelle attuali, ma che in tal caso sarebbero sancite dalla Costituzione.

3.2.2 Definizione di competenze legislative ed esecutive cantonali e limitazione del margine di manovra legislativo

In base alla disposizione costituzionale attualmente in vigore, per i giochi d'azzardo (comprese le lotterie, le scommesse e i giochi offerti dalle case da gioco), la Confederazione dispone di una competenza legislativa concorrente estesa⁸². Tuttavia, nell'ambito della LLS in vigore, la Confederazione non ha fatto valere tale competenza estesa e, di conseguenza, i Cantoni dispongono già di competenze legislative ed esecutive. L'iniziativa iscrive queste competenze cantonali nella Costituzione. Tuttavia, riduce la competenza legislativa della Confederazione nel settore delle

⁸¹ Cfr. Paul Richli, art. 35 aCst., in Jean-François Aubert *et al.* (a.c.), *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Berna/Basilea/Zurigo 1991, n. marg. 19.

⁸² Questa affermazione corrisponde all'interpretazione corrente dell'art. 106 Cost. In teoria l'attuale tenore dell'articolo permetterebbe anche di individuare una competenza legislativa esclusiva della Confederazione.

lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate a una competenza di legiferare sui principi. Una tale restrizione corrisponderebbe a un'estensione delle competenze dei Cantoni che nel settore delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate disporrebbero di competenze legislative ed esecutive, fatta salva la competenza della Confederazione di legiferare sui principi.

Il nostro Collegio ritiene che ridurre l'estesa competenza legislativa della Confederazione nel settore delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate a una semplice competenza di legiferare sui principi rappresenterebbe un passo indietro. Una tale restrizione vanificherebbe gli sforzi di armonizzazione della Confederazione in altri settori e potrebbe rappresentare un ostacolo a una politica globale e coerente in materia di giochi in denaro. Tuttavia, una competenza di legiferare limitata ai principi non impedisce alla Confederazione di precisare fin nei minimi dettagli alcune questioni giuridiche ritenute essenziali dal punto di vista federale⁸³. Ciononostante anche in questo caso il margine di manovra del legislatore sarebbe ridotto, visto che, rispetto alla disposizione costituzionale vigente, l'iniziativa prevede condizioni più dettagliate per il disciplinamento di lotterie e scommesse professionalmente organizzate, nonché per la devoluzione del prodotto dei giochi in denaro.

3.2.3 Ripartizione vaga delle competenze tra Confederazione e Cantoni

Secondo l'iniziativa la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni si basa sulla distinzione tra case da gioco da un lato (di competenza della Confederazione) e lotterie e scommesse professionalmente organizzate dall'altro (di competenza dei Cantoni, fatta salva la competenza di legiferare sui principi, affidata alla Confederazione). Tuttavia, l'iniziativa non precisa quali tipi di giochi potranno essere offerti nelle case da gioco, opponendo in tal modo un aspetto materiale o tecnico (materialmente o tecnicamente si tratta di una lotteria o di una scommessa professionalmente organizzata?) a una caratteristica locale o geografica (il gioco in questione può veramente essere offerto in una casa da gioco?). Spetterebbe al legislatore precisare, sulla base di questi criteri predefiniti, la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni. Questo compito presenterebbe certamente alcune difficoltà.

Infatti diventa sempre più difficile la distinzione tra lotterie e scommesse professionalmente organizzate da un lato e giochi in denaro offerti dalle case da gioco dall'altro. Sono ormai sempre di più i giochi che, comportando caratteristiche di diversi tipi di gioco, rendono sfumata una tale delimitazione. Non è quindi più possibile distinguere, sulla base di criteri materiali o tecnici ben definiti, i giochi offerti dalle case da gioco da quelli praticati al di fuori delle stesse. Questa situazione genera già regolarmente conflitti di competenza tra la Confederazione e i Cantoni. Diversi ricorsi interposti contro le decisioni delle autorità incaricate di concedere le autorizzazioni ed esercitare la vigilanza (p. es. i casi concernenti i giochi «Tactilo» e «Wingo»/«Ecco») dimostrano che spesso non c'è più consenso

⁸³ Cfr. tra gli altri Pierre Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berna 2004, pag. 287.

sull'attribuzione di un gioco alle categorie «lotterie» e «scommesse professionalmente organizzate».

Visto che per la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni l'iniziativa si basa su questa vaga distinzione tra i diversi tipi di gioco, anche la delimitazione di tali competenze non sarebbe precisa. Nella pratica, l'applicazione delle disposizioni legali comporta il rischio di conflitti – come si verificano già attualmente – tra le autorità federali e cantonali per l'attribuzione dei giochi alle case da gioco o alla categoria delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate, con le rispettive competenze collegate. Per i giochi offerti attraverso reti di telecomunicazione elettronica, il problema si inasprirebbe, vista l'assenza di criteri locali o geografici. Di conseguenza, l'iniziativa non fa che confermare, a livello costituzionale, le disposizioni attualmente vigenti a livello di legge (LLS e LCG) e la prassi seguita: per giochi materialmente molto simili sarebbero competenti sia la Confederazione sia i Cantoni e la delimitazione della loro sfera di attribuzioni si fonderebbe su criteri obsoleti e imprecisi.

L'iniziativa impone alla Confederazione e ai Cantoni il compito di coordinare le loro politiche in materia di giochi in denaro, ma non prevede alcun meccanismo a tale scopo. Di conseguenza, a causa della necessità di evitare conflitti di competenze, il margine di manovra a livello legislativo sarebbe estremamente ridotto e si limiterebbe ai principi generali di collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni (art. 44 segg. Cost.).

A tutto questo si aggiunge un'aggravante: i due criteri di delimitazione – quello materiale o tecnico da un lato e quello locale o geografico dall'altro – rientrano in due livelli diversi. Si potrebbero quindi presentare casi in cui nessuno dei due criteri risulta applicabile o al contrario casi in cui entrambi i criteri si sovrappongono. Tuttavia, è necessario sottolineare che la decisione sui giochi che potranno essere offerti nelle case da gioco (indipendentemente dal tipo di gioco) spetterà esclusivamente alla Confederazione, come del resto avviene già adesso. Per quanto concerne tali giochi, la Confederazione disporrà inoltre di una competenza estesa in materia di vigilanza.

3.2.4 Giochi in denaro al servizio del bene comune

Il testo dell'iniziativa chiede che i giochi in denaro autorizzati dalla Confederazione vengano messi al servizio del bene comune. Di conseguenza, sarebbe opportuno chiarire cosa s'intenda per «bene comune». Anzitutto, si rileva che il testo tedesco dell'iniziativa non corrisponde alle sue versioni francese e italiana. Queste ultime utilizzano uniformemente le espressioni «utilité publique»/«utilità pubblica» (art. 106 cpv. 1, 106a cpv. 3 e 106b cpv. 3 del testo dell'iniziativa), che in tedesco corrispondono al concetto di «Gemeinnützigkeit». Il tedesco riporta invece «Gemeinwohl» (art. 106 cpv. 1 e 106a cpv. 3 del testo dell'iniziativa) e «gemeinnützige Zwecke» (art. 106b cpv. 3). Nel titolo dell'iniziativa popolare «Per giochi in denaro al servizio del bene comune» le tre lingue ricorrono uniformemente allo stesso concetto, ovvero «Gemeinwohl», «bien commun» e «bene comune». Il commento dell'iniziativa non specifica se questa distinzione terminologica sia voluta o no.

Sarebbe dunque compito del legislatore spiegare il concetto di «bene comune», la sua relazione con l'espressione «scopi di utilità pubblica» e il ricorso ai termini più diversi nelle tre versioni linguistiche dell'iniziativa. Concretamente, il legislatore dovrebbe precisare cosa s'intenda per «scopi di utilità pubblica». Si dovrebbe anche chiarire a livello di legge quali giochi non necessiterebbero di un'autorizzazione e di conseguenza non sarebbero al servizio del bene comune (cfr. n. 3.2.1). Infatti la concessione di un'autorizzazione è direttamente legata al fatto che gli utili vengano destinati a scopi di utilità pubblica, motivo per cui le autorizzazioni in deroga a tale condizione potrebbero essere concesse soltanto con le dovute riserve.

In particolare, una novità introdotta dall'iniziativa è che include nel concetto di bene comune la devoluzione della tassa sulle case da gioco all'AVS/AI. Inoltre, la determinazione dell'aliquota della tassa è legata ai «requisiti di utilità pubblica», un criterio poco preciso che lascerebbe al legislatore un margine di manovra troppo ampio per fissare l'aliquota esatta. Il tenore dell'iniziativa e il commento che la accompagna non permettono di concludere che le case da gioco non dovrebbero poter usufruire di un rendimento adeguato sul capitale investito. Tuttavia, visto che nel suo commento il comitato di iniziativa fissa come obiettivo un contributo più elevato del prodotto delle case da gioco al finanziamento dell'AVS/AI⁸⁴ e che il testo dell'iniziativa rinuncia all'attuale limite dell'80 per cento del prodotto lordo dei giochi, se ne può dedurre che la tassa sulle case da gioco raggiungerà o addirittura supererà tale limite massimo. Se la redditività delle case da gioco dovesse diminuire a causa dell'aliquota della tassa, ne potrebbe conseguire anche una riduzione degli introiti destinati all'AVS/AI anziché un aumento, e l'iniziativa non raggiungerebbe gli obiettivi prefissati. Le case da gioco devono quindi poter ottenere comunque un rendimento adeguato dal capitale investito. Dopo che l'iniziativa è stata depositata, la tassa sulle case da gioco è leggermente aumentata, per venire incontro alle esigenze degli autori dell'iniziativa.

L'iniziativa specifica che la tassa sulle case da gioco è destinata direttamente all'AVS/AI e non più soltanto a coprire il contributo federale all'AVS/AI, come previsto nell'attuale disposizione costituzionale. Contrariamente all'attuale tenore dell'articolo 106 capoverso 3 della Costituzione, in virtù dell'articolo 103 capoverso 2 della legge federale del 20 dicembre 1946⁸⁵ su l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (LAVS), il prodotto della tassa sulle case da gioco viene aggiunto già ora al contributo federale versato all'AVS/AI. L'iniziativa riflette pertanto ciò che attualmente è già previsto dalla legge, tuttavia solo per quanto riguarda l'AVS: l'articolo 78 della legge federale del 19 giugno 1959⁸⁶ su l'assicurazione per l'invalidità (LAI) non cita infatti nessuna quota della tassa sulle case da gioco.

Legando interamente gli utili delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate a scopi di utilità pubblica, l'iniziativa iscrive a livello costituzionale gran parte dell'attuale disciplinamento legale e della pratica corrente. In tal modo conferma – sempre a livello costituzionale – il finanziamento di numerose attività da parte dei Cantoni, molte delle quali potrebbero difficilmente essere sostenute in altro modo, pur svolgendo un ruolo importante nella società. Nel 2009 Swisslos e la Loterie Romande hanno versato in tutto 544 milioni di franchi provenienti dagli

⁸⁴ Nel 2009 la tassa sulle case da gioco ha fruttato 406 milioni di franchi, destinati all'AVS/AI.

⁸⁵ RS 831.10

⁸⁶ RS 831.20

introiti dei giochi agli organi di ripartizione cantonali e alla società Sport-Toto (compresa l'«Association pour le développement de l'élevage et des courses»).

Fissando la devoluzione integrale degli utili delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate a scopi di utilità pubblica, l'iniziativa consolida a livello costituzionale l'attuale monopolio dei Cantoni nel settore delle lotterie e delle scommesse; devolvendo tutti gli utili, l'attrattività di questi tipi di gioco diverrebbe minima per gli organizzatori con scopi di lucro. Rispetto alla situazione attuale, l'iniziativa può essere interpretata come mirante a rafforzare l'obbligo di versare gli utili.

In effetti, in virtù della LLS gli utili delle scommesse professionalmente organizzate sulle corse ippiche, le corse di barche, le partite di calcio o manifestazioni simili non vanno obbligatoriamente destinati a scopi di utilità pubblica. Tuttavia, nella prassi, gli utili delle scommesse professionalmente organizzate da Swisslos e dalla Loterie Romande sono destinati a tali scopi. La LLS non prevede nemmeno di destinare a favore dell'utilità pubblica gli utili delle tombole. Infatti, il prodotto delle tombole e delle piccole lotterie è riversato in gran parte nelle casse delle società organizzatrici (soprattutto sportive o culturali). In base all'iniziativa, gli utili di questi giochi devono essere al servizio del bene comune o devono essere destinati a scopi di utilità pubblica; spetta al legislatore decidere in che misura l'impiego degli introiti da parte della società organizzatrice risponda a siffatti scopi. Il fatturato complessivo e il prodotto globale di questi giochi non sono noti, visto che la statistica federale delle lotterie copre soltanto una parte delle piccole lotterie. Nel 2009 il prodotto lordo dei giochi delle piccole lotterie prese in considerazione in tale statistica ammontava a tre milioni di franchi.

La situazione non è molto diversa nel settore degli apparecchi automatici per giochi di destrezza con possibilità di vincita. Il testo dell'iniziativa potrebbe far pensare che anche il prodotto di questi giochi debba essere destinato a scopi di utilità pubblica (art. 106 cpv. 1 del testo dell'iniziativa). In tal caso, è molto probabile che questi apparecchi automatici spariscano perché poco redditizi per i produttori e per i gestori privati⁸⁷.

3.2.5 Prevenzione della dipendenza dal gioco

L'iniziativa impone alla Confederazione e ai Cantoni di provvedere a prevenire la dipendenza dal gioco (art. 106 cpv. 3 del testo dell'iniziativa). In tal modo, lascia al legislatore un notevole margine di manovra per stabilire le misure concrete. Negli ultimi anni la questione della dipendenza dal gioco è stata analizzata in numerosi

⁸⁷ Questo settore è attivo anche nel ramo degli apparecchi automatici da intrattenimento (simulatori, gioco delle frecce, biliardi elettrici). Secondo i dati forniti da Swissplay, l'associazione mantello svizzera del settore degli apparecchi automatici da gioco, nel 2008 i due rami hanno raggiunto un fatturato complessivo di 16 milioni di franchi, occupando circa 155 collaboratori.

studi empirici⁸⁸, che però non hanno permesso di giungere a conclusioni esaustive, motivo per cui in questo ambito mancano ancora dati affidabili. In particolare, è necessario considerare che molte persone colpite sottovalutano la propria dipendenza oppure rifiutano di rispondere ai ricercatori. Dagli studi si evince che il 2 per cento circa della popolazione svizzera è costituito da giocatori a rischio, mentre la percentuale dei giocatori patologici oscilla tra lo 0,3 e lo 0,8 per cento. A livello internazionale, nella maggior parte dei Paesi il gioco patologico riguarda tra lo 0,5 e il 2 per cento della popolazione. I dati più recenti⁸⁹ dimostrano che i costi sociali diretti generati in Svizzera dai giochi in denaro offerti nelle case da gioco ammontano a circa 9 milioni di franchi (tale stima tiene conto in particolare delle prestazioni nel settore sanitario e delle spese amministrative legate alla criminalità e ai divorzi). Il 42 per cento di questi costi è a carico dei poteri pubblici (Confederazione, Cantoni e Comuni), il 30 per cento delle assicurazioni sociali. I costi sociali indiretti sono stimati attorno a 60 milioni di franchi (comprese le interruzioni della produzione e le spese legate alla sostituzione di collaboratori), che vengono coperti per i due terzi dai datori di lavoro.

La prevenzione della dipendenza dal gioco è soltanto uno degli aspetti evocati dall'espressione «pericoli insiti nel gioco d'azzardo» riportata nell'articolo 106 capoverso 2 Cost. Altri pericoli indotti dai giochi in denaro sono per esempio il riciclaggio di denaro, la truffa e altri reati commessi per procurarsi i mezzi finanziari per giocare. Anche senza menzione esplicita nell'iniziativa, la Confederazione sarebbe in grado di prendere misure esaustive per la lotta contro la criminalità, in virtù della competenza legislativa estesa attribuitale nel settore delle case da gioco nonché della competenza legislativa limitata ai principi in quello delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate.

3.2.6 Conclusioni

Il nostro Collegio comprende che gli autori dell'iniziativa intendano garantire già a livello costituzionale le competenze cantonali in materia di lotterie e scommesse professionalmente organizzate e assicurare una ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni quanto più chiara possibile. A questo proposito comprendiamo i timori espressi dalle cerchie interessate, secondo cui l'offerta di giochi nel settore delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate potrebbe essere limitata a vantaggio delle case da gioco. Visto che l'attuale articolo 106 Cost. non fornisce al legislatore alcun criterio per regolamentare le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate, siamo disposti a completare adeguatamente la base costituzionale in questo senso. Per questo motivo, accogliamo in particolare la

⁸⁸ Cfr. p. es. i seguenti studi: CFCG, *Gioco d'azzardo: Comportamento e problematica in Svizzera*, Commissione federale delle case da gioco, aprile 2009; Jeannette Brodbeck/Hansjörg Znoj, *op. cit.*; Arnaud/Inglin/Chabloz/Gervasoni/Notari/Gmel/Dubois-Arber, *op. cit.*; Jachen C. Nett, *Forschungsbericht Perzeption Glücksspielsucht*, Berner Fachhochschule Soziale Arbeit, Berna, ottobre 2007; Jeannette Brodbeck/Sara Dürrenberger/Hansjörg Znoj, *op. cit.*; Kilian Künzi/Tobias Fritschi/Theres Egger, *Les jeux de hasard et la pathologie du jeu en Suisse*, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, Berna, 15 novembre 2004.

⁸⁹ Fondati sullo studio Kilian Künzi/Tobias Fritschi/Thomas Oesch/Matthias Gehrig/Nora Julien, *Costi sociali del gioco nelle case da gioco*, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, Berna, 26 giugno 2009.

proposta dell'iniziativa di disciplinare già a livello costituzionale la devoluzione degli utili delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate a scopi di utilità pubblica. Inoltre, come previsto anche dall'iniziativa, riteniamo utile sostituire l'espressione «giochi d'azzardo» con il termine «giochi in denaro», più adatto a coprire tutti i tipi di gioco in cui, attraverso una posta in denaro, il giocatore può sperare in una vincita. D'ora in avanti anche i giochi di destrezza rientreranno in questa categoria. Tuttavia, questo non significa necessariamente che la Confederazione debba sempre fare uso di questa estensione limitata della propria competenza legislativa.

L'iniziativa presenta tuttavia un certo numero di problematiche. A causa dell'alta densità normativa – visto che si tratta di una disposizione costituzionale –, l'iniziativa limiterebbe il margine di manovra del legislatore senza però fornire soluzioni ai problemi di delimitazione tra il settore delle case da gioco da un lato e quello delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate dall'altro. Di conseguenza, non verrebbero nemmeno risolti gli attuali conflitti di competenza tra la Confederazione e i Cantoni. Limitare la competenza legislativa estesa della Confederazione a una competenza di legiferare soltanto sui principi nel settore delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate sarebbe contrario agli attuali sforzi di armonizzazione in altri settori e potrebbe rappresentare un ostacolo a una politica esaustiva e coerente in materia di giochi in denaro.

Per questi motivi, il presente Collegio conclude che l'iniziativa deve essere sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla. Convidendo tuttavia le principali preoccupazioni espresse dall'iniziativa, vi oppone un controprogetto diretto. Oltre agli aspetti contemplati dall'iniziativa, il controprogetto permette anche di iscrivere a livello costituzionale la necessità di considerare i pericoli inerenti a tutti i giochi in denaro, comprese le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate.

4 Controprogetto diretto

4.1 Tenore

Il controprogetto diretto prevede la sostituzione dell'attuale articolo 106 della Costituzione federale con un nuovo articolo che ha il seguente tenore:

Art. 106 Giochi in denaro

¹ La Confederazione emana prescrizioni sui giochi in denaro tenendo conto degli interessi dei Cantoni.

² Per aprire e gestire una casa da gioco occorre una concessione della Confederazione. Nel rilasciare la concessione la Confederazione tiene conto delle condizioni regionali. Essa riscuote dalle case da gioco una tassa commisurata ai loro introiti; la tassa 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.

³ I Cantoni sono competenti per l'autorizzazione e la sorveglianza:

- a. dei giochi ai quali può partecipare un numero illimitato di persone in diversi luoghi e il cui risultato è determinato da un'estrazione a sorte comune o da un procedimento analogo, fatti salvi i sistemi di jackpot delle case da gioco;

- b. delle scommesse sportive;
- c. dei giochi di destrezza.

⁴ I capoversi 2 e 3 si applicano anche ai giochi in denaro offerti attraverso reti elettroniche di telecomunicazione.

⁵ La Confederazione e i Cantoni tengono conto dei pericoli insiti nei giochi in denaro. Adottano disposizioni legislative e misure di vigilanza atte a garantire una protezione commisurata alle specificità dei giochi, nonché al luogo e alla modalità di gestione dell'offerta.

⁶ I Cantoni garantiscono che gli utili netti dei giochi di cui al capoverso 3 lettere a e b siano utilizzati integralmente a scopi di utilità pubblica, segnatamente in ambito culturale, sociale o sportivo.

⁷ La Confederazione e i Cantoni si coordinano nell'adempimento dei rispettivi compiti. A tale scopo la legge istituisce un organo comune composto in parti uguali da membri delle autorità esecutive della Confederazione e dei Cantoni.

4.2 **Commento**

Il controprogetto diretto tiene conto delle principali preoccupazioni espresse attraverso l'iniziativa, ma presenta maggiori vantaggi. Come l'iniziativa, garantisce già a livello costituzionale le competenze esecutive dei Cantoni e la devoluzione degli utili di lotterie e scommesse sportive a scopi di utilità pubblica. Inoltre, per quanto concerne le case da gioco riprende le disposizioni dell'articolo 106 Cost. attualmente in vigore. Tuttavia, contrariamente all'iniziativa, il controprogetto prevede un'estesa competenza legislativa concorrente della Confederazione per tutti i giochi in denaro e istituisce un organo di coordinamento per evitare i conflitti di competenza tra la Confederazione e i Cantoni. Contribuisce inoltre a una migliore ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni rinunciando da una parte al termine «lotteria» e, dall'altra, al criterio del piano prestabilito che attualmente caratterizza le lotterie continuando a provocare problemi nella prassi. Incarica inoltre il legislatore e le autorità esecutive di tener conto dei pericoli insiti in tutti i giochi in denaro. Mentre il testo dell'iniziativa prevede che tutti i giochi in denaro siano al servizio del bene comune, lasciando quindi intendere che anche i giochi di destrezza debbano servire scopi di utilità pubblica, il controprogetto indica chiaramente che ciò non è previsto dalla Costituzione. Il controprogetto, che è il risultato dei lavori dell'organizzazione di progetto di cui al n. 2.1.5 e in cui erano rappresentati i principali attori del settore dei giochi in denaro, ha riscosso ampi consensi. Qui di seguito vengono riportati i commenti articolo per articolo.

Titolo e oggetto della disposizione

A differenza della disposizione costituzionale in vigore, che utilizza l'espressione «giochi d'azzardo», ma in accordo con il tenore dell'iniziativa, il controprogetto ricorre al concetto di «giochi in denaro». Questa nuova formulazione – e quindi anche il nuovo oggetto dell'articolo 106 Cost. – ha il vantaggio di coprire tutte le tipologie di gioco: oltre ai giochi d'azzardo disciplinati a livello federale (ovvero, nell'accezione corrente le lotterie e le scommesse, nonché i giochi praticati nelle case da gioco), il nuovo termine include anche i giochi di destrezza. Il concetto comprende tutti i tipi di gioco per i quali, attraverso una posta in denaro o la conclu-

sione di un atto giuridico, il giocatore può sperare in una vincita in contanti o in altri vantaggi quantificabili in denaro (p. es. premi in natura).

Cpv. 1

Contrariamente al tenore dell'iniziativa, ma in accordo con l'interpretazione corrente dell'attuale articolo 106 Cost., il capoverso 1 prevede un'estesa competenza legislativa concorrente della Confederazione per tutti i giochi in denaro. La formulazione del capoverso indica chiaramente che si tratta di una competenza legislativa concorrente, contrariamente al dettato dell'attuale articolo 106 Cost., che potrebbe far pensare a una competenza legislativa esclusiva della Confederazione. Di conseguenza, i Cantoni conservano delle competenze legislative, per quanto la Confederazione non faccia uso delle proprie. Le competenze cantonali non sussistono più soltanto nel momento in cui la Confederazione fa uso della propria competenza legislativa. Tuttavia, rispetto alla disposizione costituzionale in vigore, la competenza legislativa della Confederazione non si limita più ai soli giochi d'azzardo, ma si estende anche ai giochi di destrezza. Il nuovo tenore dell'articolo precisa comunque che la Confederazione legifera tenendo conto degli interessi dei Cantoni, conformemente ai principi generali che regolano la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni (art. 44 e 45 Cost.).

Cpv. 2

Il capoverso 2 è applicabile alle case da gioco. Eccettuata qualche lieve differenza redazionale riprende la disposizione costituzionale attualmente in vigore. Corrisponde anche al testo dell'iniziativa, nella misura in cui conferma la riscossione di un'imposta sulle case da gioco destinata all'AVS/AI. Tuttavia, contrariamente all'iniziativa popolare, il capoverso 2 fissa l'aliquota d'imposizione massima (conformemente al tenore attuale dell'art. 106 Cost. la tassa sui casinò non può eccedere l'80 % degli introiti lordi provenienti dal gioco). Alle case da gioco resta quindi garantito un rendimento adeguato sul capitale investito.

Cpv. 3

Il capoverso 3 definisce le competenze esecutive cantonali nel settore dei giochi in denaro, rispondendo quindi a una delle principali esigenze poste dall'iniziativa. Conformemente alla prassi attuale, il controprogetto propone di sancire ora a livello costituzionale la competenza dei Cantoni di rilasciare le autorizzazioni ed esercitare la sorveglianza sui giochi in denaro a cui può partecipare un numero illimitato di persone in diversi luoghi e il cui risultato è determinato da un'estrazione a sorte comune o da un procedimento analogo (cpv. 3 lett. a). Questi giochi in denaro comprendono in particolare le lotterie, le scommesse a totalizzatore e i concorsi a premi. I Cantoni hanno inoltre la competenza di autorizzare e vigilare sulle scommesse sportive (cpv. 3 lett. b) e sui giochi di destrezza (cpv. 3 lett. c). A differenza della disposizione costituzionale attualmente in vigore e del testo dell'iniziativa, il capoverso 3 lettera a non utilizza più il termine «lotteria» e non riporta il criterio del piano prestabilito di cui all'articolo 1 LLS, che si è rivelato problematico nella prassi. La disposizione permette quindi una ripartizione più chiara delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni, garantendo una buona base per la legislazione d'applicazione. Il legislatore ha tuttavia la possibilità di ricorrere al criterio del piano prestabilito nel caso in cui lo ritenga opportuno, per esempio per le «piccole lotterie». I giochi in denaro ai sensi del capoverso 3 lettera a sono caratterizzati dal fatto che allo stesso gioco può partecipare un numero illimitato di persone che si trovano

in almeno due luoghi diversi; il risultato per il singolo giocatore dipende poi da un'estrazione a sorte o da un procedimento analogo. Fatta eccezione per i sistemi di jackpot utilizzati nelle case da gioco, nessuno dei giochi offerti nei casinò risponde a tali criteri; per questo motivo, i sistemi di jackpot sono esplicitamente esclusi dalla definizione di cui alla lettera a. Visto che le cosiddette «scommesse professionalmente organizzate» sono particolarmente difficili da distinguere dai giochi offerti nelle case da gioco, la lettera b ricorre al concetto più chiaro di «scommesse sportive» e attribuisce ai Cantoni la competenza di autorizzare tali giochi e di esercitare la rispettiva sorveglianza. Anche se la lettera a è applicabile alla maggior parte delle scommesse sportive attualmente sul mercato, esiste ancora qualche gioco che non ne soddisfa le condizioni (p. es. le scommesse sulle corse di cavalli che possono essere effettuate soltanto all'ippodromo). La lettera b garantisce quindi ai Cantoni la competenza di autorizzare tutti i tipi di scommesse sportive e di esercitare la sorveglianza su di esse, indipendentemente dai futuri sviluppi in questo settore. In accordo con il testo dell'iniziativa, il legislatore dispone di un margine di manovra che gli permette di vietare determinati giochi, di limitarne l'offerta oppure di porre delle condizioni per l'autorizzazione. Come già avviene attualmente, potrebbe per esempio vietare le lotterie e lasciare ai Cantoni la possibilità di autorizzare delle deroghe. Il legislatore potrebbe anche attribuire ai Cantoni la competenza per autorizzare e vigilare su giochi in denaro diversi rispetto a quelli citati nel capoverso 3 (p. es. le tombole). L'elenco delle competenze esecutive cantonali riportato al capoverso 3 fornisce le garanzie minime ai Cantoni e quindi non è da considerarsi esaustivo.

Cpv. 4

Il capoverso 4 precisa che le competenze esecutive affidate alla Confederazione e ai Cantoni in virtù dei capoversi 2 e 3 sono applicabili anche ai giochi in denaro offerti attraverso reti elettroniche di telecomunicazione. In altri termini, i giochi di cui al capoverso 3 lettere a–c offerti attraverso reti elettroniche di telecomunicazione rientrano nella competenza esecutiva dei Cantoni, mentre la vigilanza sui giochi offerti da case da gioco attraverso reti di telecomunicazione elettronica è garantita dalla Confederazione. I giochi offerti in Internet sono accessibili a un numero illimitato di partecipanti. Per stabilire se la competenza per autorizzare o sorvegliare determinati giochi spetta alla Confederazione o ai Cantoni è determinante il numero di partecipanti alla stessa estrazione (limitato o illimitato). La disposizione parte implicitamente dal principio che la Costituzione non vieta l'impiego di reti elettroniche di telecomunicazione per l'esercizio dei giochi (contrariamente a quanto stabilito dall'art. 5 LCG attualmente in vigore). Tuttavia, i giochi offerti online non vengono messi sullo stesso piano degli altri tipi di giochi in denaro. Al contrario, il legislatore e le autorità esecutive possono prevedere misure che tengano conto delle caratteristiche specifiche dei giochi offerti attraverso reti elettroniche di telecomunicazione.

Cpv. 5

In base al capoverso 5, la Confederazione e i Cantoni devono tener conto dei pericoli insiti nei giochi in denaro. Questo deve quindi essere anche uno degli obiettivi del disciplinamento di tali giochi. I pericoli in questione sono principalmente la dipendenza dal gioco, il riciclaggio di denaro, la truffa e i reati commessi per procurarsi i mezzi finanziari per giocare. Questa disposizione è più completa rispetto al testo dell'iniziativa popolare, che si limita al solo pericolo della dipendenza dal gioco. Dal momento che il controprogetto disciplina anche le competenze cantonali, la Confe-

derazione non sarà più la sola a dover tenere conto dei pericoli insiti nei giochi in denaro, poiché anche i Cantoni sono chiamati a farlo. Per il resto, il compito di considerare i pericoli insiti nei giochi in denaro è formulato in maniera più concreta: il legislatore e gli organi esecutivi dovranno definire le misure necessarie a tale scopo.

Cpv. 6

Un'altra esigenza fondamentale posta dall'iniziativa è la devoluzione degli utili netti delle lotterie e delle scommesse sportive. Per questo motivo, in accordo con la prassi attuale, i Cantoni devono garantire che il prodotto dei giochi di cui al capoverso 3 lettere a e b sia integralmente destinato a scopi di utilità pubblica, segnatamente in ambito culturale, sociale e sportivo (cpv. 6). Conformemente alla legislazione in vigore, il controprogetto non richiede che il prodotto dei giochi di destrezza venga destinato a tali scopi. Ciononostante non impedisce al legislatore di prevederlo. Per quanto concerne la sorte del prodotto dei giochi di destrezza l'iniziativa non è abbastanza precisa e può lasciare intendere che anche gli utili di tali giochi debbano essere destinati a scopi di utilità pubblica (art. 106 cpv. 1 del testo dell'iniziativa).

Cpv. 7

Il capoverso 7 dispone esplicitamente che la Confederazione e i Cantoni si coordinino nell'adempimento dei loro compiti in materia di giochi in denaro, in accordo con i principi generali che reggono la collaborazione tra Confederazione e Cantoni (art. 44 Cost.). Il tenore della disposizione tiene conto del fatto che i capoversi 2 e 3 disciplinano le competenze esecutive sia della Confederazione sia dei Cantoni. Per garantire il coordinamento reciproco, il capoverso 7 prevede l'istituzione di un organo comune in cui siano rappresentati equamente gli organi esecutivi della Confederazione e dei Cantoni: in questo modo, si intende facilitarne la collaborazione nell'adempimento dei rispettivi compiti. Sarà il legislatore a dover definire esattamente le competenze di tale organo, senza tuttavia sminuire le responsabilità degli organi esecutivi già esistenti. Di conseguenza l'organo di coordinamento dovrà intervenire soltanto nel caso in cui sia veramente necessario coordinare i compiti di Confederazione e Cantoni. Tale organo paritario non sostituisce gli organi esecutivi di Confederazione e Cantoni, ma potrà comunque risolvere i problemi di delimitazione già esistenti tra il settore delle case da gioco da un lato e quello delle lotterie e delle scommesse dall'altro, nonché i conflitti di competenza tra la Confederazione e i Cantoni. Gli potrebbero essere attribuiti anche altri compiti, per esempio il coordinamento della lotta contro i giochi illegali, in particolare quando società svizzere o straniere offrono a un pubblico svizzero giochi illegali online che rientrano sia nel settore delle case da gioco sia in quello delle lotterie e delle scommesse. Visto che il capoverso 3 prevede competenze esecutive cantonali, l'istituzione dell'organo di coordinamento deve essere sancita a livello costituzionale, se non lo si vuole ridurre fin da subito a un organo puramente consultivo.

4.3 Ripercussioni

4.3.1 La prassi attuale

4.3.1.1 In rapporto alla regolamentazione

Come l'iniziativa, il controprogetto prevede un disciplinamento dei giochi in denaro a livello statale. A tal fine si fonda sulla competenza legislativa della Confederazione ai sensi dell'attuale articolo 106 Cost. e, come l'iniziativa, sulla ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni in base alla legislazione in vigore e alla prassi attuale in materia di giochi in denaro. Per quanto concerne le case da gioco, il controprogetto corrisponde in larga parte alla disposizione costituzionale vigente e prevede un regime di concessioni gestito dalla Confederazione. Le lotterie, le scommesse sportive e i giochi di destrezza sono soggetti all'autorizzazione e alla sorveglianza dei Cantoni (cpv. 3). Per quanto concerne il disciplinamento dei giochi in denaro, le ripercussioni del controprogetto – sia sul personale sia sulle finanze nonché sulla ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni – non si discostano molto dalla prassi attuale (per quanto riguarda l'organo comune e i giochi in denaro offerti attraverso reti elettroniche di telecomunicazione cfr. n. 4.3.2 e 4.3.3 più sotto).

Come l'iniziativa (cfr. più sopra n. 3.2.1), anche la regolamentazione statale dell'offerta e della gestione di giochi in denaro proposta nel controprogetto comporta restrizioni della libertà economica, sia per il settore delle case da gioco sia per quello delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate. Come in molti altri Stati, queste restrizioni sono il risultato della lotta contro i pericoli insiti nei giochi in denaro. Per quanto concerne la devoluzione integrale del prodotto netto di alcuni giochi in denaro (cpv. 6 del controprogetto), in linea con l'iniziativa, il controprogetto comporta restrizioni alla libertà economica sancite a livello costituzionale.

Mentre l'iniziativa prevede di regolamentare i giochi in denaro ricorrendo a tre articoli, il controprogetto si limita a un solo articolo, conformemente all'attuale disposizione costituzionale.

4.3.1.2 In rapporto alla devoluzione del prodotto dei giochi a favore dell'AVS/AI e dei settori culturale, sociale e sportivo

Anche per quanto concerne l'impiego del prodotto dei giochi in denaro, il controprogetto riflette lo *statu quo*. Infatti, non ha lo scopo di modificare la legislazione vigente e la prassi attuale né nel settore delle case da gioco né in quello delle lotterie e delle scommesse sportive. Anzitutto, il controprogetto garantisce che il prodotto delle lotterie e delle scommesse venga destinato a scopi di utilità pubblica, segnatamente in ambito culturale, sociale e sportivo, come nella prassi attuale; in questo modo, conferma a livello costituzionale il finanziamento da parte dei Cantoni di numerose attività in questi settori. Come già affermato in precedenza, molte di queste attività potrebbero difficilmente essere finanziate in altro modo, pur svolgendo un ruolo importante nella società (nel 2009 Swisslos e la Loterie Romande hanno versato in tutto 544 milioni di franchi provenienti dagli introiti dei giochi agli organi di ripartizione cantonali e alla società Sport-Toto, compresa l'«Association pour le

développement de l'élevage et des courses»). Come l'iniziativa, anche il controprogetto, decretando a livello costituzionale la devoluzione integrale degli utili delle lotterie e delle scommesse sportive a scopi di utilità pubblica, conferma il monopolio dei Cantoni in questo settore; visto che tutti gli utili verranno destinati al bene comune, gli organizzatori con scopi di lucro non saranno particolarmente inclini a offrire questo tipo di giochi. Contrariamente all'iniziativa, il testo del controprogetto indica chiaramente che il prodotto dei giochi di destrezza non deve essere destinato a scopi di utilità pubblica, per cui il settore degli apparecchi automatici da gioco non ne risulterebbe minacciato (per quanto concerne il fatturato e i posti di lavoro generati da questo ramo, cfr. n. 3.2.4).

Inoltre, come la disposizione costituzionale vigente, il controprogetto prevede una tassa sulle case da gioco a favore dell'AVS/AI. Nel 2009 la tassa sulle case da gioco ha fruttato 479 milioni di franchi. Partendo dal presupposto che le case da gioco devono poter contare su un rendimento adeguato del capitale investito, il controprogetto garantisce che restino attrattive per i gestori privati. Come esposto più sopra al numero 3.2.4, non occorre temere ripercussioni negative per la tassa sulle case da gioco, strettamente legata all'attrattività delle stesse.

4.3.1.3 In rapporto ai pericoli di cui tenere conto

Gli effetti concreti della considerazione dei pericoli insiti nei giochi in denaro sono strettamente collegati alle misure che verranno prese dal legislatore e dagli organi esecutivi. Il controprogetto non propone assolutamente di ignorare la regolamentazione e gli attuali sviluppi in materia. Al contrario, consolida le basi per continuare a tenere in debito conto i pericoli insiti nei giochi in denaro.

Attualmente le case da gioco sono obbligate ad elaborare un programma di sicurezza per definire le misure che intendono adottare al fine di garantire uno svolgimento sicuro dei giochi e lottare contro la criminalità e il riciclaggio di denaro (art. 14 cpv. 1 LCG e art. 27 segg. OCG). Inoltre, sono tenute a elaborare un programma sociale in cui definiscono le misure che intendono prendere al fine di prevenire le conseguenze socialmente nocive del gioco o di rimediarsi (art. 14 cpv. 2 e 22 LCG e art. 37 segg. OCG). Il numero 3.2.5 riporta le stime e i costi legati alla dipendenza dal gioco. Nel settore delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate, la Convenzione intercantonale dispone che prima del rilascio di qualsiasi autorizzazione la Comlot esamini il potenziale di dipendenza dal gioco in questione e adotti le misure necessarie per prevenire la dipendenza e proteggere i giovani (art. 17 Convenzione). Swisslos e la Loterie Romande hanno inoltre preso misure supplementari nel settore della lotta contro la dipendenza dal gioco⁹⁰. Infine, in virtù della Convenzione, le lotterie e le società di scommesse devono versare una tassa pari allo 0,5 per cento del prodotto lordo dei giochi organizzati sul territorio cantonale. I Cantoni hanno l'obbligo di destinare i relativi utili alle misure di prevenzione e di lotta contro la dipendenza dal gioco.

⁹⁰ Cfr p. es. il programma «Jeu responsable» della Loterie Romande o «Politik des Verantwortungsvollen Spiels»

4.3.2 Rivalutazione delle competenze esecutive dei Cantoni

Una delle principali esigenze poste dall'iniziativa è l'inserimento nella Costituzione delle competenze cantonali. Il controprogetto risponde a tale esigenza fissando a livello costituzionale le competenze cantonali in materia di lotterie (comprese le scommesse a totalizzatore e i concorsi a premi), di scommesse sportive e di giochi di destrezza. In tal modo, rivalorizza le competenze esecutive dei Cantoni che discendono dalla legislazione e dalla prassi e riconosce l'attuale pratica federale nel settore dei giochi in denaro. Inoltre, il controprogetto lascia ai Cantoni la possibilità di organizzarsi nell'ambito di un concordato. L'articolo 46 Cost. prevede già il principio dell'attuazione del diritto federale da parte dei Cantoni. Il controprogetto impedisce ora al legislatore di limitare le competenze cantonali, come sarebbe stato invece possibile secondo l'articolo 46 Cost.

4.3.3 Precisazione della ripartizione delle competenze e dei compiti

Per quanto concerne l'esecuzione, in linea di principio il controprogetto si attiene alla ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni attualmente in vigore. La Confederazione è quindi competente per il rilascio delle concessioni alle case da gioco e per la sorveglianza delle stesse, mentre i Cantoni hanno il compito di autorizzare e di esercitare la sorveglianza sui giochi in denaro ai sensi del capoverso 3. Il legislatore potrà scegliere a chi attribuire la competenza di vigilare sui giochi proposti al di fuori delle case da gioco e non rientranti nel campo di applicazione del capoverso 3. Come già riportato nel commento all'iniziativa, l'attuale ripartizione delle competenze porta regolarmente a conflitti tra la Confederazione e i Cantoni. Il controprogetto propone una nuova delimitazione delle competenze, in quanto rinuncia da una parte al termine «lotterie» e dall'altra al criterio del piano prestabilito che le ha caratterizzate finora ponendo diversi problemi pratici. Al capoverso 3 lettera a introduce un nuovo concetto, in maniera da tener conto dell'evoluzione della società e del mercato e da ridurre i problemi di delimitazione, ma fornendo comunque al legislatore le basi per un disciplinamento dell'offerta adatto alle nuove abitudini di gioco. Inoltre, elimina la categoria delle «scommesse professionalmente organizzate», che si distinguono difficilmente da alcuni giochi offerti dalle case da gioco, per rimpiazzarla con il concetto meno ambiguo di «scommesse sportive». In questo modo le scommesse professionalmente organizzate vengono fatte rientrare nelle categorie di giochi esplicitamente menzionate nel controprogetto.

Il controprogetto prevede inoltre la creazione di un organo di coordinamento composto in parti uguali da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. Uno dei compiti principali di questo organo sarà di precisare rapidamente le questioni relative all'interpretazione della legislazione sui giochi in denaro o alla ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni (per quel che concerne gli altri compiti dell'organo di coordinamento, cfr. commento al cpv. 7 del controprogetto). Contrariamente all'iniziativa, il controprogetto prevede quindi un meccanismo concreto di coordinamento dei compiti esecutivi sia sul piano federale sia su quello cantonale. Spetterà al legislatore stabilire i dettagli per l'istituzione dell'organo comune, determinando quindi anche le ripercussioni finanziarie e sul personale. Nella prospettiva attuale, l'istituzione dell'organo comune non dovrebbe comportare alcun aumento dell'onere finanziario né dell'effettivo. Infatti, assumendo principalmente compiti di

coordinamento, non saranno necessarie notevoli risorse supplementari. Il lavoro aggiuntivo generato dal coordinamento potrà essere compensato attraverso le sinergie che si verranno a creare (in particolare nel settore della lotta contro il gioco illegale).

4.3.4 Restrizione del margine di manovra legislativo

Come già sottolineato più volte nel presente messaggio, il controprogetto mantiene l'estesa competenza legislativa concorrente ed della Confederazione. Rispetto alla disposizione costituzionale attualmente in vigore, va più nel dettaglio. Di conseguenza, alla stregua dell'iniziativa, restringe il campo d'azione del legislatore, fornendogli le linee guida per la legislazione successiva, soprattutto per quanto concerne le competenze esecutive cantonali in materia di lotterie e scommesse sportive (cpv. 3 e 4 del controprogetto) e la devoluzione degli utili dei giochi a scopi di utilità pubblica (cpv. 6 del controprogetto). Infine, prevede l'istituzione di un organo di coordinamento comune che riunisca rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni (art. 7 del controprogetto).

4.3.5 Legislazione al passo con l'evoluzione tecnologica

Come in numerosi settori della vita quotidiana, anche in quello dei giochi in denaro sono sempre più frequenti le offerte online (specialmente tramite Internet). In tutto il mondo, e soprattutto in Europa, diversi Paesi autorizzano i giochi offerti attraverso reti elettroniche di telecomunicazione. A livello europeo il Regno Unito, l'Irlanda, Malta e Cipro dispongono di una regolamentazione particolarmente liberale. Recentemente anche la Francia ha allentato la propria legislazione in rapporto all'offerta online di tornei di poker e di scommesse sportive e ippiche (cfr. n. 2.3.1.2). La Germania e gli Stati Uniti, invece, vietano i giochi in denaro offerti online. Visto il continuo sviluppo tecnico nel settore delle telecomunicazioni e la crescente attrattiva delle offerte online, i giochi in denaro gestiti attraverso reti elettroniche di telecomunicazione si diffonderanno sempre più. Il capoverso 4 del controprogetto tiene conto di tale evoluzione, senza modificare la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni stabilita nei capoversi 2 e 3. In tal modo il legislatore potrà adattarsi alle nuove circostanze e allo stesso tempo frenare la fuga crescente verso l'estero del prodotto dei giochi (per quanto concerne l'utilizzo del prodotto dei giochi in denaro, cfr. n. 4.3.1.2). Il controprogetto fornisce inoltre una buona base per gli adattamenti legislativi previsti nel settore dei giochi in denaro online (cfr. n. 2.1.5). Per quanto concerne la vigilanza, un eventuale aumento delle esigenze finanziarie e in termini di personale dipenderà fortemente dalla natura e dall'ampiezza dell'offerta supplementare. La CFCG e la Comlot, nell'ambito della loro attività di vigilanza, sono impegnate già attualmente nella lotta contro l'offerta illegale di giochi per mezzo di reti elettroniche di telecomunicazione.

4.3.6 Ripercussioni finanziarie e sul personale a livello della Confederazione e dei Cantoni

Dalle precedenti considerazioni (n. 4.3.1–4.3.5) si evince che il controprogetto non avrà alcuna incidenza diretta sul personale e sulle finanze della Confederazione e dei Cantoni.

4.3.7 Rapporto con l'UE e con il diritto internazionale

Analogamente all'iniziativa, il controprogetto non tange le relazioni con l'UE, in quanto il settore dei giochi in denaro non è regolamentato dagli accordi bilaterali. Del resto, si può affermare che sia il controprogetto sia l'iniziativa sono conformi alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (cfr. più sopra n. 2.3.2). La questione della compatibilità del disciplinamento svizzero con la giurisprudenza dell'UE si porrà anzitutto a livello legislativo. Visto che sia la giurisprudenza della Corte UE sia la legislazione dell'UE sono in fase di cambiamento, al momento attuale è difficile fare previsioni. In ogni caso, una legislazione che limita la libera prestazione di servizi non deve essere discriminatoria e deve tutelare l'interesse pubblico, in particolare l'ordine sociale; inoltre, deve rispettare i principi di coerenza e proporzionalità (cfr. anche n. 2.3.2). Su questo sfondo, potrebbe risultare problematico il fatto che la devoluzione del prodotto dei giochi costituisca il tema centrale dell'iniziativa. Il controprogetto è invece più equilibrato, in quanto mette l'accento (anche) sulla protezione sociale.

Il controprogetto non tange nemmeno le relazioni nell'ambito dell'AELS. Dal momento che la Svizzera non è membro dello Spazio economico europeo (SEE), essa non è vincolata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'AELS (cfr. n. 2.3.3). Il controprogetto non tange direttamente nemmeno i rapporti con il GATS. Nell'ambito di quest'ultimo accordo, la Svizzera non si è finora impegnata in alcun modo ad aprire il suo mercato dei giochi in denaro a offerenti stranieri.

4.3.8 Legislazione esecutiva

Al fine di garantire una politica esaustiva e coerente in materia di giochi in denaro è opportuno esaminare la necessità di riunire in *una* sola legge federale sui giochi in denaro le due leggi attualmente in vigore (LLS e LCG). È già previsto che l'organizzazione di progetto istituita (cfr. n. 2.1.5) si occupi di preparare la legislazione esecutiva. L'organizzazione ha già ricevuto l'incarico dal DFGP di esaminare la necessità di un eventuale intervento legislativo. Sulla base dei risultati di tale analisi, preparerà poi la revisione dell'attuale legislazione. In questo modo viene soddisfatta anche la richiesta del comitato d'iniziativa e dei Cantoni, che desiderano partecipare ai lavori di revisione. Abbiamo già posto l'accento sugli aspetti importanti che andranno disciplinati a livello di legge (cfr. più sopra n. 4.2 e 4.3.1–4.3.7): oltre ai punti già regolamentati, il legislatore dovrà in particolare precisare il concetto di «giochi in denaro», elaborare le disposizioni che reggono i giochi di cui al capoverso 3 del controprogetto e istituire l'organo di coordinamento previsto al capoverso 7. Il legislatore dovrà inoltre stabilire in che modo tener conto globalmente dei pericoli inerenti ai giochi in denaro. In questo contesto si potrebbero prevedere misure più severe per il perseguimento dei giochi in denaro illegali.

Condividiamo gli obiettivi importanti che si prefigge l'iniziativa. È consapevole del favore di cui gode, in particolare presso i Cantoni e le cerchie culturali, sportive e sociali. Prende sul serio i timori degli autori dell'iniziativa, che prevedono una riduzione dell'offerta nel settore delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate a vantaggio di quella delle case da gioco, e un indebolimento delle attuali competenze cantonali nonché della devoluzione del prodotto dei giochi alla cultura, allo sport e al settore sociale.

Ciononostante, l'iniziativa presenta alcune lacune. Anzitutto, ridurrebbe il margine d'intervento del legislatore senza offrire soluzioni agli attuali problemi di delimitazione tra il settore delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate da una parte e quello delle case da gioco dall'altra, né al conflitto di competenze tra la Confederazione e i Cantoni. Inoltre, la limitazione della competenza legislativa estesa della Confederazione si opporrebbe agli sforzi di armonizzazione in altri settori e potrebbe rappresentare un ostacolo a una politica esaustiva e coerente in materia di giochi in denaro.

Il controprogetto colma queste lacune rispondendo al contempo alle principali preoccupazioni dell'iniziativa popolare: crea una buona base e condizioni adeguate per una legislazione coerente in materia di giochi in denaro; inoltre, precisa e consolida il ruolo dei Cantoni nel settore delle lotterie e delle scommesse. Sulla base del controprogetto, in futuro il legislatore sarà in grado di tener conto dei pericoli insiti nei giochi in denaro, permettendo al contempo un'offerta attrattiva.

Proponiamo di sottoporre l'iniziativa al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla; proponiamo inoltre di sottoporre contemporaneamente al voto il controprogetto diretto, con la raccomandazione di approvarlo.

Dati sul prodotto lordo dei giochi dei grandi organizzatori di lotterie e scommesse nonché delle case da gioco e contributo all'utilità pubblica⁹¹

Lotterie e scommesse⁹²

Anno	Prodotto lordo dei giochi in milioni di franchi ⁹³	Importo per scopi di utilità pubblica in milioni di franchi ⁹⁴
2002	708	356
2003	732	397
2004	820	431
2005	917	491
2006	958	586
2007	885	523
2008	895	535
2009	899	544

Case da gioco

Anno	Prodotto lordo dei giochi in milioni di franchi	Tassa sulle case da gioco ^{95;96} in milioni di franchi
2002 ⁹⁷	139	68
2003	561	260
2004	769	372
2005	874	443
2006	954	495
2007	1019	539
2008	991	517
2009	936	479

⁹¹ Tutte le cifre sono arrotondate per difetto.

⁹² Senza le piccole lotterie (comprese le tombole).

⁹³ Cifre riprese dal rapporto annuale delle società interessate.

⁹⁴ In base al comunicato stampa dell'UFG in occasione della pubblicazione della statistica annuale.

⁹⁵ È versata in gran parte ai fondi di compensazione dell'AVS, il resto ai Cantoni di sito dei casinò di tipo B.

⁹⁶ La somma indicata non include gli importi investiti dai casinò titolari di una concessione B in misura preponderante per interessi pubblici della regione, segnatamente per promuovere attività culturali o per scopi di utilità pubblica; cfr. art. 42 cpv. 1 LCG.

⁹⁷ Da luglio a dicembre.