

**Messaggio
concernente la legge federale sul gioco d'azzardo
e sulle case da gioco
(Legge sulle case da gioco, LCG)**

del 26 febbraio 1997

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco (LCG).

Nel contempo proponiamo di togliere di ruolo gli interventi parlamentari seguenti:

1993 P 93.3173 Legge sulle case da gioco
(N 18.6.93, Zwygart)

1996 P 96.3332 Evoluzione dei giochi d'azzardo e dei giochi di destrezza
(N 19.9.96, Zwygart)

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

26 febbraio 1997

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Koller

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

Il presente disegno di legge federale, che sarà promulgata in virtù dell'articolo 35 della Costituzione federale (Cost.), disciplina il gioco d'azzardo con possibilità di vincite in denaro o in vantaggi patrimoniali, nonché la concessione, la gestione e l'imposizione fiscale delle case da gioco, come pure l'ammissione e l'impiego di apparecchi automatici per i giochi con possibilità di vincite in denaro. Si propone di prevenire la criminalità e le conseguenze socialmente nocive nel contesto del gioco d'azzardo con possibilità di vincite in denaro o in vantaggi patrimoniali. Nelle case da gioco deve essere garantito l'esercizio di un gioco più sicuro e trasparente e impedito il riciclaggio di denaro sporco. La presenza di case da gioco gestite correttamente ed economicamente vitali deve inoltre promuovere il turismo e procurare entrate alla Confederazione, da utilizzare per l'assicurazione vecchia, superstiti e invalidità.

La legge distingue due tipi di case da gioco: le case da gioco della categoria A, che offrono una gamma completa di giochi da tavolo (Grands Jeux) e apparecchi automatici per i giochi d'azzardo, e le case da gioco della categoria B, la cui offerta si limita al gioco della boule e/o della roulette, nonché agli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo con un potenziale minore di perdita e di vincita.

Al di fuori delle case da gioco, il gioco d'azzardo con possibilità di vincite in denaro o in vantaggi materiali è vietato. Tale concentrazione consente infatti la trasparenza della scena del gioco d'azzardo, nonché il conseguimento degli obiettivi della legge. Sono fatte salve le prescrizioni della legge federale concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate.

Sulla scorta dell'evoluzione degli ultimi anni, gli apparecchi da gioco con possibilità di vincite in denaro (apparecchi automatici per i giochi d'azzardo e per i giochi di destrezza) hanno acquisito un'importanza grandissima. La legge intende disciplinare in modo semplice e chiaro questo settore. Concretizza la distinzione prevista nella Costituzione tra apparecchi automatici per i giochi d'azzardo, che sono di competenza della Confederazione, e gli apparecchi automatici per i giochi di destrezza, la cui ammissione spetta ai Cantoni. Gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo sono suddivisi in due categorie. La prima, quella con il maggior potenziale di perdita e di vincita, è riservata alla categoria A delle case da gioco, mentre la seconda, con il minor potenziale di perdita e di vincita, può essere disposta nelle case da gioco della categoria B.

Per l'istituzione e la gestione delle case da gioco occorre una concessione di sito e una concessione di gestione da parte del nostro Collegio, il quale ne decide il rilascio in modo definitivo. Per le case da gioco della categoria A, la legge prevede un numero massimo. I Cantoni e i Comuni possono opporsi all'istituzione di una casa da gioco nella loro regione. Per la sorveglianza delle case da gioco e il controllo della loro attività, viene istituita una Commissione federale delle case da gioco, sul modello della Commissione federale delle banche. La Commissione istruisce la procedura di concessione ed è responsabile di tutte le

decisioni, fatte salve quelle riservate al nostro Collegio. Dispone di completo diritto di consultazione e d'intervento.

Le condizioni per il rilascio della concessione e le prescrizioni relative alla gestione sono fissate in modo che le autorità siano a conoscenza in qualsiasi momento dei titolari delle case da gioco e della provenienza dei mezzi investiti. I gestori hanno inoltre l'obbligo di presentare una concezione di sicurezza e una concezione sociale, nonché di rispettare e d'adempiere le misure in esse previste. Tutta una serie di disposizioni è volta a impedire il riciclaggio di denaro sporco.

L'adempimento delle disposizioni deve inoltre essere incoraggiato mediante le disposizioni penali che, oltre a pene privative della libertà, prevedono sanzioni pecuniarie molto elevate, nonché mediante il nuovo strumento della sanzione amministrativa.

Il prodotto lordo dei giochi delle case da gioco soggiace a un'imposta speciale: l'imposta sulle case da gioco. La legge consente il pieno sfruttamento del margine di manovra concesso dalla Costituzione pari all'80 per cento del prodotto lordo dei giochi. In concreto, l'aliquota fiscale verrà fissata dal nostro Collegio, il quale non potrà comunque scendere sotto il 60 per cento. Durante un periodo di introduzione di quattro anni, il tasso d'imposta fiscale può essere ridotto, per le singole case da gioco, fino al 40 per cento.

Per le case da gioco della categoria B, la legge prevede speciali possibilità di riduzioni fiscali. Il primo motivo di riduzione è costituito dall'impiego di una parte considerevole degli introiti della casa da gioco per fini pubblici o di pubblica utilità. Un secondo motivo di riduzione può essere il fatto che la regione in cui ha sede la casa da gioco dipenda economicamente da un turismo marcatamente stagionale.

Qualora il Cantone di sito della casa da gioco prelevi una imposta cantonale sul prodotto lordo dei giochi l'aliquota di imposta federale è ridotta in maniera proporzionale, ma in modo da non scendere al disotto del 30 per cento del prodotto lordo dei giochi. In presenza di altre riduzioni è decurata proporzionalmente.

Messaggio

1 Parte generale

11 Situazione di partenza a livello costituzionale

Il 7 marzo 1993 è stata accolta in votazione popolare la seguente disposizione costituzionale:

Articolo 35

¹ La legislazione concernente l'istituzione e l'esercizio delle case di gioco, compresi gli apparecchi automatici a soldi per il gioco d'azzardo, spetta alla Confederazione.

² Le case di gioco sottostanno a una concessione della Confederazione. Quando rilascia la concessione, la Confederazione tiene conto delle peculiarità regionali e dei pericoli connessi con il gioco d'azzardo.

³ La legislazione stabilisce le poste massime.

⁴ L'ammissione di apparecchi automatici a soldi per il gioco d'abilità è riservata alla legislazione cantonale.

⁵ Alla Confederazione è versata una tassa dipendente dai proventi delle case di gioco e corrispondente al massimo all'80 per cento delle entrate lorde dell'esercizio delle case di gioco. La tassa è utilizzata per coprire i contributi federali all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità.

⁶ La Confederazione può adottare debiti provvedimenti anche riguardo alle lotterie.

Diversamente dal tenore dell'articolo costituzionale in vigore, istituzione e gestione delle case da gioco non sono più vietate. La legislazione in merito, in particolare quella relativa agli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo con possibilità di vincita in contanti è stata dichiarata di competenza della Confederazione. L'istituzione di case da gioco soggiace alla concessione. La Costituzione chiarisce quindi che il settore delle case da gioco è sottratto alla libera concorrenza economica nella misura in cui, basandosi su tale disposto, il legislatore può limitare il numero delle case da gioco e liberamente fissare le premesse della concessione nel quadro costituzionale. Il disposto costituzionale stesso non dice concretamente quali siano le premesse per l'ottenimento della concessione e neppure accenna al contenuto che la concessione deve o può avere. L'unica indicazione della Costituzione è diretta al legislatore e all'autorità preposta alla concessione che deve essere un'autorità federale. La legislazione deve occuparsi dei limiti delle poste e l'autorità di concessione deve tenere conto delle peculiarità regionali e dei pericoli connessi con il gioco d'azzardo. Ciò significa che il legislatore, proponendo un assetto adeguato del disciplinamento, deve rendere possibile e facilitare all'autorità di concessione l'esecuzione di tale indicazione contenuta nella Costituzione federale. Questa considerazione nulla muta tuttavia al fatto che il legislatore, per l'assetto del disciplinamento, dispone di grande libertà quanto al contenuto come pure in merito all'organizzazione, tanto più che la Costituzione non descrive in dettaglio quali siano da intendere come peculiarità regionali e i pericoli legati al gioco d'azzardo. Per quanto concerne tali pericoli, oltre agli eccessi da parte dei giocatori

e le connesse ripercussioni sociali – che non vanno affatto sottovalutate –, sono preminenti quelli insiti nell'attrazione esercitata dalle case da gioco sulla criminalità organizzata e sul riciclaggio di denaro sporco.

La disposizione costituzionale distingue tra apparecchi automatici per i giochi d'azzardo e apparecchi automatici per i giochi di destrezza. Gli apparecchi per i giochi d'azzardo con vincite in denaro sono di competenza federale, mentre l'ammissione di apparecchi automatici per i giochi di destrezza con possibilità di vincita sono di competenza cantonale. Anche la necessaria delimitazione tra apparecchi automatici per i giochi d'azzardo e quelli per i giochi di destrezza deve quindi potere essere fissata dalla Confederazione. Soltanto il livello superiore può definire in maniera vincolante quali siano gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo e quali quelli per i giochi di destrezza, i quali possono essere ammessi dai Cantoni.

Il legislatore costituzionale a buon diritto ha rinunciato a definire la delimitazione tra giochi d'azzardo, rispettivamente apparecchi automatici per i giochi d'azzardo e apparecchi automatici per i giochi di destrezza. È una delimitazione per la quale occorre costantemente tenere conto delle possibilità e delle evoluzioni tecnologiche e la cui definizione, di conseguenza, deve essere contemplata nella legge (principi) e nell'ordinanza (dettagli).

Per quanto concerne la tassa sulle case da gioco secondo il diritto federale, le disposizioni costituzionali fissano criteri importanti e condizioni quadro. In primo luogo la tassa è prelevata sulle entrate lorde dell'esercizio (e non sull'utile dell'impresa) e costituisce quindi una tassa speciale che non sostituisce le normali imposte dovute dall'azienda; in secondo luogo essa deve essere basata sul prodotto lordo dei giochi e l'onere fiscale massimo non deve superare l'80 per cento delle entrate lorde del gioco; in terzo luogo essa dev'essere utilizzata per la copertura dei contributi federali alla assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità (AVS/AI). Dal testo costituzionale non risultano altri oneri. Alla Confederazione è tuttavia data la possibilità di non sfruttare completamente il margine di manovra concesso dalla norma costituzionale e di mettere a disposizione dei Cantoni il restante substrato fiscale.

L'articolo 35 capoverso 6 Cost. conferma la competenza della Confederazione in merito alla legislazione sulle lotterie, nonostante figurino soltanto «debiti provvedimenti» riguardo alle stesse. Il testo costituzionale non si esprime tuttavia in merito al disciplinamento della convivenza tra lotterie e case da gioco. Occorre partire dal presupposto che, con tale silenzio, si intenda lasciare al legislatore libertà piena quanto alla regolamentazione dei due settori.

12 L'offerta attuale di giochi in Svizzera

Benché la Costituzione federale abbia finora vietato il gioco d'azzardo, con eccezione del gioco della boule con posta limitata nei Kursaal e nelle case da gioco in Svizzera, e benché alcuni Cantoni non ammettano l'utilizzo di apparecchi automatici da gioco sul loro territorio, l'offerta di giochi che, oggettivamente considerati, devono essere definiti giochi d'azzardo, risulta estremamente ricca e di grande importanza economica. La spiegazione va ricercata

nella maniera in cui nella prassi vigente e sullo sfondo del divieto costituzionale del gioco d'azzardo, l'Ufficio federale di polizia poneva un confine tra giochi d'azzardo e giochi di destrezza. Era sufficiente che un solo aspetto, anche se non determinante, del gioco fosse legato all'abilità del giocatore affinché un apparecchio da gioco rientrasse nella categoria dei giochi di destrezza e come tale fosse omologato, non soggiacendo più in tal modo al divieto del gioco d'azzardo sancito nel diritto costituzionale. Questa circostanza ha fatto sì che oggi quasi tutti i 24 Kursaal autorizzati a offrire il gioco della boule offrano tali «apparecchi automatici per i giochi di destrezza», che in tutta obiettività altro non sono che apparecchi automatici per i giochi d'azzardo. Gli «apparecchi automatici per i giochi di destrezza» del tipo citato si trovano anche nelle sale da gioco o, singolarmente, nei ristoranti. Dopo che, sulla scorta dei risultati controversi emersi dalla procedura di consultazione concernente la legge sulle case da gioco (vedi n. 132), i settori interessati avevano manifestato il desiderio che si emanasse al più presto la presente legge, gli stessi si sono concentrati sull'ampliamento dell'attuale infrastruttura da gioco, incrementando il numero dei suddetti apparecchi automatici per i giochi di destrezza.

Con la succitata prassi della Confederazione fu allentato il rigoroso divieto della Costituzione, nell'interesse della promozione del turismo. Questa prassi ha favorito soprattutto i casinò esistenti, ma oggi, con il nuovo disposto costituzionale, essa ha perduto la sua giustificazione sostanziale. Questo disposto costituzionale apre la possibilità di una regolamentazione unitaria del gioco d'azzardo, chiara e valida per tutta la Svizzera. Il nostro Consiglio è convinto che si debba oggi cogliere questa opportunità, tenendo conto adeguatamente delle attuali prestazioni dei Kursaal per l'offerta turistica e degli interessi dei Cantoni a essa collegati. Questa considerazione è alla base, in questo disegno di legge, della ammissione delle case da gioco di categoria B e della possibilità consentita ai Cantoni di prelevare da queste case da gioco una propria tassa sui proventi lordi del gioco. Ciò comporta naturalmente una riduzione dell'aliquota fiscale federale. Le case da gioco della categoria B sono state sostanzialmente considerate come le eredi dei Kursaal, senza tuttavia alcun «diritto di successione» legale: i Kursaal che richiedono una concessione di categoria B devono – come tutti gli altri postulanti – adempiere tutte le condizioni legali richieste per la concessione, in particolare produrre anche il certificato di plausibilità relativo alla capacità di sopravvivenza economica alle nuove condizioni legali. Essi non possono godere di alcun privilegio giuridico. Certamente si troveranno di fatto in una condizione di migliore competitività per il fatto di vantare una precedente attività nel settore e un radicamento nella regione, rispetto a una società richiedente sconosciuta costituita da poco tempo, che concorra per una concessione nella stessa regione.

13 Procedura preliminare

131 Istituzione di commissioni peritali

Con decisione del 6 settembre 1993, il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) istituiva una commissione peritale «Legge sulle case da gioco», diretta dal Dott. Benno Schneider, San Gallo, affidandole l'incarico di presen-

tare un rapporto e una richiesta di decisione preliminare al capo del Dipartimento entro la metà del mese di febbraio 1994. La commissione avrebbe poi dovuto elaborare, entro ottobre 1994, un avamprogetto di legge con relativo rapporto esplicativo, da sottoporre alla decisione del DFGP.

Il 1° novembre 1993 la commissione peritale avviò i lavori, orientandoli su studi di diritto comparato che l'Istituto svizzero di diritto comparato aveva elaborato su suo incarico. Alla fine di marzo del 1994, la commissione peritale, in un rapporto intermedio, presentò al capo del Dipartimento la propria concezione di legge ed elencò le questioni non ancora elaborate fino a quel momento. Sulla base del rapporto intermedio, il presidente della commissione peritale, elaborò un primo avamprogetto sul quale si basarono le consultazioni all'interno della commissione peritale. Tuttavia, risultò molto presto che la commissione peritale, considerato l'alto numero di membri, rappresentanti gli interessi più diversificati, non sarebbe stata in grado di rispettare il calendario fissato dal DFGP. Mentre per quanto attiene agli obiettivi legislativi e alle questioni fondamentali sulla concezione di tutta la materia fu possibile giungere rapidamente a un consenso generale, risultò poi che, più concrete e dettagliate divenivano le questioni legislative, più si scontravano pareri assolutamente contrastanti. Il presidente della commissione peritale, d'accordo con la commissione, avanzò dunque al DFGP la richiesta di sciogliere la commissione così come si presentava e di affidare la prosecuzione dei lavori a una commissione peritale II, ridotta a sette membri.

Con decisione del 23 giugno 1994, il capo del DFGP accolse la proposta. L'incarico della commissione peritale ridimensionata, ancora presieduta dal Dott. Benno Schneider, restava immutato.

Nei suoi lavori, la commissione peritale II si basò in ampia misura sui lavori preparatori forniti dalla commissione peritale I, dai quali erano risultati con la massima acutezza le questioni legislative, nonché numerosi abbozzi di soluzione. Ove non avesse potuto riferirsi a questi fondamenti, la commissione peritale II non sarebbe certo stata in grado di eseguire il mandato entro il termine fissato.

Alla fine di ottobre del 1994, secondo il calendario fissato, la commissione peritale II presentò il suo avamprogetto, completo di rapporto esplicativo.

132 Procedura di consultazione

Avamprogetto e rapporto esplicativo della commissione peritale vennero posti in consultazione nel mese di gennaio 1995, in un'ampia procedura che si protrasse sino alla fine di aprile 1995 e i cui risultati furono molto controversi. Ai fautori di una rapida istituzione delle case da gioco in Svizzera, il disegno di legge appariva troppo restrittivo - una sorta di «legge anti-case da gioco» - caratterizzato da un'eccessiva densità normativa. Gli avversari del gioco d'azzardo, invece, lo ritenevano troppo liberale nonché poco coerente e determinato riguardo al controllo e alla vigilanza sulle case da gioco. Gran parte dei Cantoni giudicò il disegno a orientamento eccessivamente federale, richiedendo una maggiore possibilità di intervento cantonale nel controllo e nella vigilanza delle case da gioco.

Anche i modelli fiscali proposti nella procedura di consultazione furono in particolare oggetto di aspre critiche. I Cantoni disapprovavano la loro mancata partecipazione finanziaria ai proventi delle case da gioco. I settori commercialmente interessati alle case da gioco ritenevano troppo elevata l'aliquota fiscale, criticando inoltre il fatto che il «tronc» (mance versate a favore dell'insieme degli impiegati della casa da gioco), secondo l'avamprogetto posto in consultazione, costituisse parte integrante del prodotto lordo imponibile dei giochi.

133 Valutazione della procedura di consultazione

La procedura di consultazione venne in seguito valutata da due gruppi di lavoro interni all'Amministrazione. Il primo, presieduto dall'ex segretario generale del Dipartimento federale delle finanze, Dott. Lucien Erard, si occupò dell'imposizione fiscale delle case da gioco. Il secondo, sempre diretto dal Dott. Benno Schneider, San Gallo, elaborò invece le parti restanti dell'avamprogetto sulla base dei risultati della procedura di consultazione.

Nel quadro di questi lavori, venne sviluppata una nuova concezione a fronte delle più recenti evoluzioni sul mercato svizzero dei giochi d'azzardo, e sottoposta per decisione al DFGP e al nostro Collegio. Il concetto teneva conto del fatto che numerosi Kursaal apparivano interessati ad ampliare il settore degli apparecchi automatici con possibilità di vincite in denaro e che numerose richieste di autorizzazione erano state inoltrate per i Kursaal, che più di tutto desideravano offrire i giochi con gli apparecchi automatici. Il nostro Consiglio approvò sostanzialmente la nuova concezione, informando i Cantoni in merito in occasione di un'audizione conferenziale tenutasi nel maggio del 1996. Il nostro Consesso ha inoltre deciso una moratoria in questo settore valida fino all'emanazione di una soluzione transitoria, rispettivamente all'entrata in vigore della presente legge. Abbiamo nel contempo stabilito di sottoporre a una verifica approfondita la prassi di ammissione degli apparecchi automatici con possibilità di vincite in denaro.

Inoltre, nell'ottobre del 1996, la trasposizione nel disegno di legge della nuova concezione è stata sottoposta a una seconda, breve consultazione in cui veniva richiesto esclusivamente il parere dei Cantoni. La maggioranza dei Cantoni non ha messo in discussione il concetto in quanto tale, anzi, dai Cantoni della Svizzera occidentale è stato addirittura giudicato come un chiaro progresso rispetto al disegno precedente. Aspramente criticati sono stati però una volta ancora l'ammontare dell'aliquota fiscale e - a giudizio dei Cantoni - una carente presa in considerazione dei loro interessi fiscali e di economia pubblica. Anche l'intenzione del nostro Consiglio di ritracciare il confine tra apparecchi automatici per i giochi d'azzardo e apparecchi automatici per i giochi di destrezza allontanandosi dalla prassi corrente è stata presa duramente di mira. Siamo tuttavia dell'opinione che proprio questo nuovo modo di tracciare il confine rappresenti il fulcro di una legislazione federale sensata sui giochi d'azzardo. Così, ad esempio, in futuro verranno omologati come apparecchi automatici per i giochi di destrezza solamente quegli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo per i quali la destrezza di un giocatore medio sia effettivamente determinate ai fini

della vincita o della perdita. Su questo punto il nostro Consiglio non può cedere; ha però cercato in altri settori di venire incontro alle obiezioni dei Cantoni nell'ambito dei limiti di diritto imposti dalla Costituzione.

14 Osservazioni di diritto comparato

141 Generalità

Al centro dell'incarico dato al legislatore, come è prefigurato all'articolo 35 Cost., c'è la regolamentazione del settore delle case da gioco. Mentre il nostro Paese, nel campo della legislazione, si avventura in terra inesplorata, nei Paesi confinanti, in altri Paesi europei e in numerosi Stati degli USA, le case da gioco sono in funzione già da decenni. Vale dunque la pena, per una migliore conoscenza dei problemi giuridici connessi con le case da gioco, dare un'occhiata alle regolamentazioni vigenti all'estero e usare eventualmente le normative quali modelli per la legislazione nel nostro Paese.

Le Commissioni peritali I e II potevano disporre di un esauriente rapporto dell'Istituto svizzero per il diritto comparato, che confrontava le legislazioni sulle case da gioco di Germania, Francia, Italia, Austria, Spagna e quella del Nevada/USA. In particolare erano esaminate le questioni concernenti le basi giuridiche, i titolari della concessione, le condizioni e le procedure di concessione, i sistemi di controllo e di vigilanza e l'imposizione fiscale. Qui di seguito si riportano gli accertamenti essenziali di questo rapporto.

142 Fondamenti giuridici

In *Germania* (81,5 mio di abitanti; 39 case da gioco) la competenza legislativa è contemplata dal diritto di polizia e da quello amministrativo dei Länder. Tutti i Länder hanno fatto uso di questa competenza.

La *Francia* (57,7 mio di abitanti: 153 case da gioco) già dal 1907 ha promulgato o rivisto numerose leggi che hanno attinenza con le case da gioco. Manca un disciplinamento unitario e completo della materia, anche se con la legge del 5 maggio 1987 e la normativa di applicazione è stata realizzata una profonda riforma del settore delle case da gioco.

In *Italia* (57,1 mio di abitanti; 4 case da gioco) le case da gioco sono teoricamente vietate. Con particolari leggi speciali e ordinanze, che risalgono in parte ai tempi della monarchia, sono state espressamente autorizzate una serie di case da gioco (San Remo, Campione, Venezia). Un altro casinò si trova a Saint Vincent (Valle d'Aosta). La sua esistenza è consentita da un decreto della Regione Valle d'Aosta del 3 aprile 1946, che però è stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale italiana. Questo tribunale costituzionale ha giudicato i fondamenti giuridici per le case da gioco complessivamente non trasparenti e raccomanda una radicale e globale modifica del settore del gioco d'azzardo. Sono attualmente in corso di studio provvedimenti legislativi nei quali, per la concessione di autorizzazioni, è previsto un accordo fra il governo italiano e la regione di sito.

In *Austria* (8 mio di abitanti; 12 case da gioco) il settore delle case da gioco è regolato dalla legge federale del 28 novembre 1989 sul gioco d'azzardo, che prevede un monopolio dello Stato per l'organizzazione dei giochi d'azzardo.

La legislazione della *Spagna* (39,125 mio di abitanti; 26 case da gioco) circa le case da gioco risale nelle sue parti essenziali agli anni 1977, 1984 e 1991 e disciplina globalmente istituzione, gestione e imposizione fiscale delle case da gioco.

Negli *Stati Uniti d'America* non esiste un disciplinamento del settore delle case da gioco a livello federale, sebbene negli anni '50 siano stati fatti alcuni tentativi in questo senso. Il disciplinamento è lasciato ai singoli Stati federali.

Particolarmente importante dal punto di vista economico è l'industria della case da gioco nel Nevada (1,45 mio di abitanti; 271 case da gioco), la cui legislazione sui casinò è servita da modello per altri Stati degli USA e anche per altri Paesi.

143 Concessionari

I Paesi e gli Stati ai quali si è estesa la ricerca riconoscono quali concessionari persone fisiche e giuridiche di diritto privato (i Länder federali tedeschi Meclemburgo-Bassa Pomerania, Slesia-Holstein, Berlino, Amburgo, Renania-Palatinato; la Francia, il Nevada), persone giuridiche di diritto privato (Spagna), persone giuridiche di diritto privato, controllate da enti pubblici o da altre persone giuridiche di diritto pubblico (i Länder federali tedeschi Brema, Bassa Sassonia, Renania settentrionale-Vestfalia, Saar, i nuovi Länder federali tedeschi a eccezione del Meclemburgo-Bassa Pomerania; l'Austria), persone giuridiche di diritto pubblico (i Länder federali tedeschi Baviera e Baden-Württemberg; l'Italia).

Esiste dunque una grande varietà di situazioni in relazione con il disciplinamento della concessione. Colpisce tuttavia il fatto che – se si eccettua il Nevada, in cui la «Public corporation» è esclusa quale concessionaria di case da gioco – gli enti pubblici stranieri sono fortemente impegnati quali concessionari di case da gioco, sia direttamente sia attraverso la partecipazione a gruppi privati.

144 Condizioni, procedure e durata della concessione

Con la sola eccezione dell'Italia, tutti i Paesi oggetto dell'indagine collegano il rilascio di una concessione a condizioni e adempimenti in parte anche molto severi. L'esistenza di queste condizioni e l'osservanza degli adempimenti sono oggetto di controlli approfonditi.

In nessuno degli Stati presi in esame esiste un diritto all'ottenimento di una concessione, anche se tutte le condizioni sono soddisfatte. Nel Nevada tuttavia è prassi corrente rilasciare una concessione qualora siano date le premesse relative: vale la libera concorrenza fra le case da gioco.

Ad eccezione del Nevada, che ha creato una speciale autorità (la Nevada Gaming Commission, che decide su proposta del Gaming Control Board), l'auto-

rità preposta al rilascio delle concessioni è il Ministero degli Interni, ovvero il Ministero di Polizia del Paese o dello Stato membro interessato.

La durata della concessione oscilla fra i dieci e i venti anni. Nel Nevada le concessioni vengono di regola conferite a tempo indeterminato. La limitazione della durata della concessione è intesa qui come un provvedimento di carattere disciplinare.

Il rinnovo della concessione, in presenza delle premesse richieste, è possibile e usuale.

145 Vigilanza e controllo

L'alta vigilanza di polizia viene di regola effettuata dal Ministero degli Interni o dal Ministero di Polizia del Paese o dello Stato membro interessato, la vigilanza finanziaria è invece compito del Ministero delle Finanze. In Baviera la vigilanza sulle case da gioco viene assicurata attraverso un reparto speciale dell'amministrazione delle lotterie. La Francia decentralizza i compiti di controllo alle Prefetture dei Dipartimenti e alle autorità comunali sotto la direzione dei Ministeri degli Interni e delle Finanze. L'Italia ha delegato i compiti di vigilanza e di controllo ai Comuni in cui ha sede la casa da gioco (per la Valle d'Aosta: la Regione). La vigilanza del Ministero degli Interni si limita agli aspetti di polizia. In Austria vigilanza e controllo sono compito del Ministero delle Finanze, che ha istituito per questo un «Commissario di Stato» con un reparto amministrativo. In Spagna il Direttore della casa da gioco è direttamente responsabile nei confronti del Ministero degli Interni dell'attuazione dei compiti di vigilanza e controllo all'interno della casa da gioco. I controlli esterni hanno luogo congiuntamente a cura dei Ministeri degli Interni e delle Finanze, mentre anche i Ministeri dell'Informazione e del Turismo hanno determinati diritti di controllo. I compiti di vigilanza sono stati ampiamente delegati dai Ministeri a una Commissione nazionale per le case da gioco, che ha a propria disposizione una «Polizia delle case da gioco». Nel Nevada il controllo e la vigilanza spettano alla già citata «Gaming Control Board».

146 Costi

Negli Stati presi in esame, i costi dei controlli e della vigilanza sono finanziati attraverso speciali tasse a copertura dei costi stessi, o sono assunti dal bilancio generale dello Stato o dalle tasse sulle case da gioco.

147 Imposizione fiscale

Anche per quanto concerne l'imposizione fiscale le soluzioni sono molto diversificate.

In *Germania* il prodotto lordo dei giochi viene tassato per principio con l'80 per cento. Una parte dei Länder federali prevede inoltre un'aliquota progressiva. Il «tronc» è calcolato solo in minima parte come sostrato fiscale e i bi-

glietti d'entrata ne sono del tutto esclusi. Con l'imposta sulle case da gioco sono pagate tutte le tasse dovute. Complessivamente l'imposizione fiscale delle case da gioco tedesche si situa chiaramente al disopra dell'80 per cento del prodotto lordo dei giochi.

In *Francia* le imposte sulle case da gioco sono prelevate sia dallo Stato centrale che dai Comuni di sito. Il Comune può ricevere al massimo il 15 per cento. La tariffa fiscale dello Stato prevede una progressione dal 10 all'80 per cento. L'imposizione fiscale degli apparecchi da gioco con possibilità di vincite in denaro è disciplinata separatamente. Viene prelevata una tassa locale per ogni apparecchio. L'onere fiscale medio dei numerosi casinò francesi che, a causa del loro elevato numero, sono a volte poco redditizi, si situa in media attorno al 57,8 per cento del prodotto lordo dei giochi, mentre per le grandi case da gioco l'aliquota è notevolmente superiore.

Anche in *Spagna* l'aliquota fiscale è progressiva fino a un massimo del 50 per cento. Oltre all'imposta sulle case da gioco, devono essere pagate anche le imposte ordinarie cui soggiacciono le aziende. Il «tronc» non viene considerato come parte del prodotto lordo dei giochi.

In *Italia* l'imposizione fiscale è diversa da casinò a casinò. Si compone di diverse tasse (forti tasse di concessione, tasse minime annue in base alla cifra d'affari, tasse sul prodotto lordo dei giochi). Se sono i Comuni stessi a gestire le case da gioco, le entrate non sono tassate. Tutte le case da gioco sottostanno poi alla tassa nazionale sulle manifestazioni, che attualmente ammonta al 22 per cento del reddito lordo. L'onere complessivo medio ammonta al 77 per cento. Il «tronc» non fa parte del sostrato fiscale.

In *Austria* vige un'aliquota progressiva sul prodotto lordo dei giochi. Per la roulette e il baccarat l'imposizione parte da 500 000 scellini con un tasso del 35 per cento e termina, con entrate oltre i 10 milioni di scellini, con un tasso dell'80 per cento. Per gli altri giochi d'azzardo il tasso di imposta è unico, al 48 per cento. L'imposizione fiscale media si situa al 74,4 per cento. Il «tronc» non fa parte del sostrato fiscale.

Anche nel *Nevada*, come in Italia e in Francia, l'imposizione fiscale è formata da diverse componenti. L'aliquota massima della tassa sul prodotto lordo dei giochi ammonta, per importi a partire da 134 000 dollari USA, al 6,25 per cento. Per le installazioni da gioco si deve inoltre pagare una «tassa di tavolo» annua. Ogni trimestre deve poi essere versata una tassa sul gioco, calcolata pure progressivamente. Su un'offerta di 36 giochi, per esempio, essa ammonta a 98 000 dollari USA. A questa si aggiunge una «Casino Entertainment Tax» del 10 per cento sulle entrate dalle offerte annesse. Lo Stato federale del Nevada non preleva dalle case da gioco nessun'altra imposta aziendale, tuttavia esse sono ancora sottoposte alla Tassa federale sulle aziende. Il «tronc» non rientra nella speciale imposizione fiscale sulle case da gioco.

15 Obiettivi e concezione del disegno di legge

151 Osservazioni preliminari

La votazione costituzionale del marzo 1993 era stata preceduta da discussioni politiche molto intense e controverse. Gli avversari dell'ammissione delle case da gioco portavano avanti in primo luogo le implicazioni negative del gioco d'azzardo con possibilità di vincita in denaro. Essi vedono nel gioco con possibilità di vincita in contanti un pericolo per le persone che non possono contare su una forza morale affermata, che può portare alla passione del gioco, e considerano pure le case da gioco un terreno propizio per la criminalità organizzata, in particolare per il riciclaggio di denaro sporco.

I fautori dell'ammissione, invece, sostengono che le case da gioco aprono nuove opportunità economiche, specie per l'industria del turismo, riducendo l'afflusso di valuta svizzera verso le case da gioco dei Paesi confinanti, permettendo tra l'altro alla Confederazione di procurarsi entrate urgentemente necessarie per l'AVS e l'AI. Adottando misure adeguate e provvedimenti pertinenti, la criminalità organizzata potrebbe essere tenuta lontana, il riciclaggio di denaro sporco efficacemente impedito e le implicazioni socialmente negative del gioco (giochi eccessivi, elevato indebitamento, ecc.) contenute.

Il popolo ha risolto questa contrapposizione di opinioni in favore dei fautori. Ma si deve partire dalla considerazione che popolo e Cantoni non avrebbero accettato la nuova disposizione costituzionale se non fossero stati convinti che i problemi connessi con la gestione delle case da gioco avrebbero potuto essere risolti in maniera soddisfacente.

152 Obiettivi legislativi

Ove si rifletta agli argomenti di avversari e fautori dell'ammissione delle case da gioco, come quelli portati avanti nell'acceso dibattito concernente la votazione sull'articolo costituzionale del 1993, appare evidente che in una legge, il cui contenuto normativo concerne in gran parte le case da gioco, i tre seguenti obiettivi sono di pari rango: la protezione del pubblico dei giocatori, la tutela della società e il conseguimento di un utile economico e fiscale.

- *Protezione del pubblico dei giocatori significa tutela contro macchinazioni sleali nell'esercizio dei giochi come anche tutela del giocatore stesso contro le proprie pulsioni eccessive nonché prevenzione degli effetti sociali negativi del gioco.*
- La tutela della società deve essere garantita mediante misure efficaci contro la criminalità organizzata e il riciclaggio di denaro sporco.
- Il conseguimento di un utile economico si raggiunge allorché le case da gioco concessionarie forniscono impulsi positivi all'economia della regione di sito e il bilancio economico complessivo dei costi e degli utili evidenzia un'eccellenza.

L'utile fiscale occupa un posto importante nel disposto costituzionale: l'imposta sulle case da gioco è prelevata sul prodotto lordo dei giochi. Si tratta di

un'imposta speciale a favore della Confederazione, destinata a uno scopo speciale (AVS/AI). Tuttavia, anche dalle normali imposte dovute dalle aziende, cui sono soggette anche le case da gioco, Confederazione, Cantoni e Comuni di sito traggono notevoli vantaggi fiscali.

Con riferimento ai tre obiettivi di pari rango, relativamente alla presente legge si tratta:

- di contemplare in modo completo i giochi d'azzardo con possibilità di vincite in denaro o vantaggi patrimoniali e, fatte salve le prescrizioni della legge sulle lotterie, concentrarli fondamentalmente su case da gioco concessionarie;
- di limitare il numero delle case da gioco ammesse, mediante l'introduzione di un numero legale massimo e/o una prassi idonea nel rilascio delle concessioni; un numero illimitato di case da gioco potrebbe risultare controproducente nell'ottica di tutti gli obiettivi;
- di garantire un esercizio sicuro dei giochi all'interno delle case da gioco ammesse;
- di impedire la criminalità organizzata nelle case da gioco e nelle cerchie vicine, nonché evitare il riciclaggio di denaro sporco nelle case da gioco e attraverso le stesse;
- di prevenire nella misura del possibile le implicazioni sociali negative del gioco; fra l'altro, mediante una rilevazione tempestiva dei giocatori a rischio e una loro esclusione dalle case da gioco, vietando anche una pubblicità invadente delle case da gioco;
- di concedere alle case da gioco svizzere massima competitività rispetto all'estero, nell'intento di trattenere i giocatori svizzeri dal recarsi nelle case da gioco estere, nonché ampliare l'offerta turistica svizzera;
- di rendere accessibile alla Confederazione, grazie al prelievo di una tassa ottimale sulle case da gioco, un'ulteriore fonte d'entrata per il finanziamento dell'AVS e dell'AI e di consentire ai Cantoni, in modo conforme alla Costituzione, di partecipare al potenziale fiscale costituito dalle case da gioco di categoria B.

Tali singoli obiettivi, a seconda dell'intensità con la quale sono perseguiti, possono essere in un più o meno aspro conflitto tra loro.

Il nostro Collegio ha esaminato il problema dell'ottimizzazione, legato alla soluzione di questi conflitti d'intenti, ed è giunto alla conclusione che il sistema del mercato completamente libero nel settore delle case da gioco sarebbe una soluzione errata. Occorre piuttosto fissare delle condizioni-quadro per questo mercato in modo che per tutti gli interessati si abbiano rapporti stabili e calcolabili e che i fini di protezione contenuti nella legge possano essere conseguiti nel migliore dei modi. Assume un'importanza essenziale in tal senso l'aliquota fiscale federale sulle case da gioco. Essa deve quindi essere scelta in modo da impedire rendimenti sproporzionati sui capitali investiti, ma da permettere di ricavare rendimenti possibilmente adeguati nonostante il pagamento della tassa sulle case da gioco. Numero, ubicazione e area d'attrazione delle case da gioco devono quindi essere armonizzati con l'aliquota fiscale prescelta: se il mercato deve essere tenuto aperto, l'imposizione fiscale dovrebbe essere mantenuta relativamente bassa (es. del Nevada). Se invece si vuole restringere il mercato, l'imposizione fiscale deve essere fissata a un livello elevato.

Il nostro Consiglio è del parere che il numero delle case da gioco in Svizzera deve essere mantenuto relativamente basso.

Ciò tiene conto in particolare della situazione di rischio creata dalla presenza di case da gioco a mente della tutela della società e dell'infiltrazione della criminalità organizzata e del riciclaggio di denaro sporco. Risulterà anche più facile, con un numero limitato di case da gioco, gestire gli altri problemi collegati alla loro esistenza. Se si seguisse la richiesta di «libero mercato» avanzata da molti partecipanti in procedura di consultazione si assisterebbe a un improvviso sorgere, e a un altrettanto rapido scomparire, di case da gioco nelle località e regioni più disparate, e fra le singole case da gioco si instaurerebbe un clima di concorrenza che provocherebbe una pubblicità aggressiva. Un tale ambiente renderebbe le case da gioco molto più esposte ai pericoli della criminalità organizzata e del riciclaggio di denaro sporco rispetto alla concezione che viene proposta. Anche dal punto di vista della tutela sociale si creerebbe una situazione preoccupante. Inoltre l'attività di vigilanza e di controllo diverrebbe molto difficile, a causa della inconsistenza di numerose società di case da gioco e della mancanza di professionalità di gran parte del personale. Per superare tali difficoltà si renderebbe necessaria una grossa infrastruttura. Per il turismo tipico della Svizzera, un simile panorama di case da gioco, caratterizzato da tutti gli svantaggi di una tale «Nevadizzazione», non costituirebbe né un'attrattiva né un incremento.

153 Concezione del disegno quanto al contenuto

Con il presente disegno di legge, il nostro Collegio propone una soluzione che limita spazialmente il gioco d'azzardo con possibilità di vincite in denaro o in vantaggi patrimoniali nelle case da gioco concessionarie che tiene efficacemente a distanza l'influsso e l'efficacia della criminalità organizzata dalle case da gioco e dalle loro vicinanze, che rende praticamente impossibile il riciclaggio di denaro sporco all'interno delle case da gioco e che attribuisce alto valore alla prevenzione delle implicazioni sociali negative. Nonostante le necessarie disposizioni protettive, le aziende potranno lavorare su sane basi imprenditoriali e sostenere con successo la concorrenza delle case da gioco estere.

153.1 Il divieto del gioco d'azzardo al di fuori delle case da gioco

Il disegno di legge prevede di vietare i giochi d'azzardo al di fuori delle case da gioco concessionarie. Sono fatte salve le disposizioni della legge federale concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate che costituisce una legge speciale rispetto alla presente legge che disciplina completamente il gioco d'azzardo con la possibilità di vincita in denaro o in vantaggi materiali. Il divieto di giocare d'azzardo con possibilità di vincite in denaro o in vantaggi patrimoniali al di fuori delle case da gioco significa che il giocatore può giocare soltanto nelle case da gioco e deve essere personalmente presente sul luogo in cui si svolge il gioco d'azzardo; un'eccezione è fatta unicamente

per il collegamento elettronico degli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo che sono installati nelle case da gioco (ad es. per la costituzione di Jackpot), nella misura in cui la legge o un'ordinanza lo preveda espressamente. Giochi d'azzardo al di fuori delle case da gioco, offerti mediante reti di telecomunicazione, come ad esempio Internet, Videotex o Teletext, sono di conseguenza vietati. Lo svolgimento di giochi d'azzardo via Internet (o altri software) crea diversi problemi giuridici e tecnici. Si possono per esempio citare, fra gli altri, i problemi della tutela dei giocatori, della protezione dei dati e del trasferimento di valute. Dato che Internet è un mezzo di telecomunicazione internazionale aperto, sorgono ulteriori problemi in relazione al perseguimento penale e all'applicazione di un divieto nazionale del gioco d'azzardo. Per questo motivo si stanno facendo tentativi a livello internazionale per vietare lo svolgimento di giochi d'azzardo su Internet, rispettivamente per sottoporli a uno standard minimo internazionale da stabilire. Con l'accettazione di un divieto di impiegare reti telematiche per organizzare giochi d'azzardo, i problemi menzionati non vengono certo completamente risolti, ma viene almeno posto un chiaro segnale.

153.2 Il gioco d'azzardo nelle case da gioco

Un importante obiettivo del presente disegno di legge è quello di creare chiari fondamenti giuridici del gioco d'azzardo autorizzato e di sottoporre a un'efficace vigilanza statale la scena svizzera del gioco d'azzardo, per impedire la criminalità e il riciclaggio di denaro sporco, nonché prevenire le implicazioni socialmente nocive del gioco. Senza che ciò comporti un dispendio di mezzi sproporzionato, questo è possibile soltanto se i giochi d'azzardo con possibilità di vincite in denaro o in vantaggi patrimoniali saranno unicamente concentrati in case da gioco concessionarie.

Le cerchie interessate alle aziende delle case da gioco sono sempre più interessate dagli apparecchi automatici con possibilità di vincite in denaro. Esse sfruttano la situazione attuale, in cui molti apparecchi automatici da gioco che dovrebbero essere classificati come apparecchi automatici per i giochi d'azzardo, sono invece ancora considerati apparecchi automatici per i giochi di destrezza. Questa prassi, che come già ricordato (vedi n. 12) è stata qualificata come estremamente dubbia dal nostro Consiglio, ha perso la propria giustificazione sostanziale e va quindi abbandonata. Il nostro Collegio darà indicazioni all'autorità federale preposta affinché in futuro siano considerati apparecchi automatici per i giochi di destrezza soltanto gli apparecchi nei quali la destrezza di un giocatore medio sia effettivamente determinante per la vincita o la perdita.

In questo modo sarà possibile realizzare una concezione legislativa unitaria per tutta la Svizzera, che tenga conto dei succitati obiettivi.

Il disegno di legge distingue due categorie di case da gioco:

- Le case da gioco della categoria A offrono una gamma completa di giochi da tavolo (i cosiddetti Grands Jeux) e gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo. Questi ultimi hanno il maggior potenziale di vincita e di perdita

e appaiono quindi di particolare attrattiva. Il loro esercizio è autorizzato soltanto nelle case da gioco della categoria A, il cui numero massimo in Svizzera sarà fissato per legge a sette.

- Le case da gioco della categoria B offrono il gioco al tavolo della «boule» e/o della roulette e gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo della seconda categoria, ossia con apparecchi automatici che rispetto a quelli della prima categoria, hanno un minor potenziale di vincita e di perdita e per quanto riguarda l'attrattiva corrispondono all'incirca agli attuali apparecchi automatici proposti nei Kursaal.

Le case da gioco della categoria B sostituiscono di fatto gli attuali Kursaal (cfr. le osservazioni all'art. 8). Per le case da gioco della categoria B sono pertanto previste possibilità di riduzione dell'aliquota d'imposta sulle case da gioco, che invece non valgono per le case da gioco della categoria A (a questo proposito si veda n. 153.7).

153.3 Obbligo di concessione e concessionari

Per l'istituzione e la gestione di una casa da gioco occorrono due concessioni: da un lato la concessione di sito autorizza il titolare ad aprire una casa da gioco in un determinato luogo, dall'altro la concessione di gestione autorizza il concessionario a gestire la casa da gioco. Il titolare della concessione di sito e il titolare della concessione di gestione non devono essere identici.

Le premesse per l'ottenimento della concessione sia di sito sia di gestione sono molto severe. L'aspetto legale più importante per tenere lontana la criminalità organizzata è l'assoluta trasparenza (per le autorità preposte al rilascio delle concessioni) per quanto concerne la disponibilità e l'origine dei mezzi investiti, nonché l'indipendenza dei concessionari. Trasparenza e indipendenza devono essere mantenute per l'intera durata della concessione.

La decisione in merito al rilascio e al rinnovo della concessione è riservata al nostro Consiglio, senza che contro la stessa sia dato rimedio giuridico di sorta. Non è data una pretesa legale al rilascio della concessione, anche ove siano adempiute le premesse relative. La decisione di sospensione o limitazione della concessione è invece delegata alla Commissione federale delle case da gioco, istituita in virtù della presente legge. Contro tali decisioni è possibile inoltrare ricorso alla competente Commissione di ricorso in materia di case da gioco.

Il rilascio della concessione di sito è possibile soltanto se Cantone e Comune di sito si esprimono a favore. In altre parole il Cantone e il Comune di sito hanno un diritto di veto.

Per quanto attiene ai titolari della concessione, sono ammesse le persone giuridiche di diritto pubblico e privato. Se viene rilasciata la concessione a un titolare organizzato secondo il diritto privato, è prescritta la forma giuridica della società anonima o della società cooperativa.

153.4 Misure contro il riciclaggio di denaro sporco

La lotta contro il riciclaggio di denaro verrà sostenuta in futuro a livello federale mediante una legge specifica. Con messaggio del 17 giugno 1996¹⁾, il nostro Consesso vi ha presentato il disegno di legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario. La legge sul riciclaggio di denaro impone ai fornitori di prestazioni finanziarie particolari obblighi di diligenza, volti a impedire che il settore finanziario svizzero venga usato abusivamente per riciclare il denaro (settore bancario e non). Anche le case da gioco sono esposte a tali pericoli, segnatamente per due motivi: anzitutto rappresentano possibili occasioni di investimento per soldi di provenienza criminale e possono eventualmente essere anche usate come strumenti per il riciclaggio di denaro sporco se i titolari e gli impiegati dirigenti sono caduti nelle mani della criminalità organizzata o da essa corrotti. In secondo luogo esse possono essere usate come strumenti per il riciclaggio di denaro sporco anche dal pubblico.

Al fine di ridurre il rischio del riciclaggio di denaro nel settore delle case da gioco, quest'ultimo va sottoposto alla futura legge sul riciclaggio di denaro (art. 34). Le case da gioco costituiscono intermediari finanziari, sottoposti a vigilanza secondo la legislazione specifica in virtù dell'articolo 2 capoverso 2 della legge sul riciclaggio di denaro. La Commissione federale delle case da gioco riveste, in tale contesto, la funzione di autorità di vigilanza designata dalla legislazione specifica. Spetta a quest'ultima contrastare i rischi e i pericoli incombenti dovuti al primo motivo di natura strutturale anzidetto: essa infatti dovrà verificare sia in occasione della procedura di concessione sia durante la validità della stessa, le condizioni d'ammissione e il loro perdurare nel tempo (vedi a tale proposito n. 153.6).

Le attività del riciclaggio di denaro da parte del pubblico sono da prevenire mediante l'obbligo delle case da gioco di rispettare determinati doveri di diligenza nell'ambito della loro attività, come già prescritti dalla legge sul riciclaggio di denaro per tutti gli intermediari finanziari. Questi doveri di diligenza intendono segnatamente impedire che le case da gioco siano utilizzate come alibi per giustificare l'aumento di capitali - legali o non - la cui provenienza non è dimostrabile in altro modo.

153.5 Organizzazione delle autorità

Il disegno di legge si fonda su un'organizzazione delle autorità a due stadi: Il *nostro Collegio* in quanto autorità d'esecuzione e di direzione della Confederazione è previsto come autorità di concessione. Esso decide in modo definitivo sul rilascio di concessioni di sito e di gestione, esercita l'alta sorveglianza sul settore delle case da gioco e nomina i membri della Commissione federale delle case da gioco.

¹⁾ FF 1996 III 993 segg.

La *Commissione federale delle case da gioco* esercita la vigilanza diretta sulle case da gioco ed è responsabile a livello operativo dell'esecuzione della legge sulle case da gioco. Come la Commissione federale delle banche, che è servita da esempio, essa dispone di un segretariato permanente per l'adempimento dei propri compiti.

Compito fondamentale della Commissione federale delle case da gioco e del suo segretariato è quello di attuare gli obiettivi di protezione della legge e di accertare e prelevare l'imposta sulle case da gioco. Del segretariato deve far parte un gruppo di periti specializzati che siano in grado di valutare sia la direzione dell'azienda, sia la direzione dei giochi, nonché il sistema di controllo e vigilanza delle singole case da gioco. Specialisti del segretariato devono inoltre poter essere impiegati anche per procedere all'ispezione in sito della gestione dell'esercizio dei giochi, della tenuta degli affari e dell'attività di controllo e sorveglianza interna delle case da gioco, nonché essere autorizzati a procedere anche a veri e propri interventi di polizia.

La Commissione federale delle case da gioco e il suo segretariato collaborano strettamente con le autorità amministrative e con le autorità preposte al perseguimento penale. Le autorità amministrative cantonali, grazie al ricorso a servizi specializzati e a organi di polizia cantonali, possono essere coinvolte nella sorveglianza delle case da gioco.

In caso di azioni contrarie alla concessione o di provvedimenti cresciuti in giudicato è prevista una sanzione amministrativa, analogamente a quanto sancito nella legge federale del 6 ottobre 1995²⁾ sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza e nel disegno per la nuova legge del 10 giugno 1996³⁾ sulle telecomunicazioni. Violazioni dell'azienda contro la concessione o decisioni definitive implicano quindi un aggravio finanziario, paragonabile a una multa fiscale nelle sue ripercussioni.

Il disegno rinuncia volutamente a stabilire per il segretariato della Commissione federale delle case da gioco dettagli organizzativi e strutturali, nonché effettivo del personale. Le decisioni a questo proposito spettano al nostro Consiglio, che deve avere la possibilità di adeguarli man mano alle necessità che possono modificarsi nel corso del tempo. I costi d'organizzazione delle autorità dovranno essere coperti completamente dagli emolumenti di vigilanza.

153.6 Concezione di controllo e vigilanza/contabilità e revisione

La concezione di vigilanza e di controllo contemplata dal presente disegno di legge si basa sul presupposto che per lo Stato sia più promettente ed economico delegare completamente all'azienda della casa da gioco la funzione di controllo e di sorveglianza, anziché procedere essa stessa, in loco, al controllo dell'esercizio dei giochi e delle transazioni finanziarie a essi connesse. Pertanto le autorità di concessione e di vigilanza sono tenute fra l'altro a esercitare una severa verifica dei presupposti necessari per l'ottenimento della concessione, a verificare

²⁾ RS 251

³⁾ RU ... (FF 1996 III 1297)

la concessione nel corso della sua validità, per quanto concerne l'esercizio dei giochi e il riciclaggio di denaro sporco, a valutare in primo luogo costantemente la qualità e l'efficienza del sistema di controllo interno alla casa da gioco. Una sorveglianza in loco deve comunque avvenire saltuariamente, a titolo di sondaggio. L'interesse principale deve però consistere nell'esame delle misure di controllo e sorveglianza interne alla casa da gioco, delle quali sono responsabili gli organi e la direzione della casa da gioco stessa. Ove si rivelino debolezze o carenze, vengono a mancare le premesse per la concessione, la quale in tal caso deve essere revocata, sospesa o limitata.

Sulla scorta di quanto sopra, le case da gioco si adopereranno affinché il sistema interno di controllo e sorveglianza si mantenga costantemente sul livello elevato preteso dalle autorità legislative ed esecutive. Quanto più diretto è invece il controllo di polizia esercitato dallo Stato stesso, tanto maggiore è anche la responsabilità diretta di quest'ultimo per la direzione corretta dei giochi e della gestione; è questa, una responsabilità che, in ragione dei mezzi esigui di partenza, lo Stato non potrebbe comunque debitamente assumersi. Per quanto concerne l'attività statale di sorveglianza è del resto possibile, con elaboratori elettronici dei dati collegati direttamente alle case da gioco, ottenere in ogni momento informazioni in tempo reale.

La concezione proposta in merito a controllo e sorveglianza consente un'organizzazione più snella delle autorità. I costi che, come accennato, vanno finanziati dalle case da gioco stesse con il pagamento degli emolumenti per la vigilanza, devono essere in un rapporto corretto con l'efficienza e l'effettività dei mezzi impiegati.

Un aspetto importante della concezione di controllo e sorveglianza sono anche le prescrizioni relative a contabilità e revisione delle case da gioco. A prescindere dalla forma giuridica in cui una casa da gioco è organizzata, essa è tenuta a conformare contabilità e rapporto di gestione alle norme della legislazione sulla società anonima. L'ufficio di revisione del concessionario deve inoltre, indipendentemente dalla forma giuridica e dall'importanza del capitale azionario, adempiere in ogni modo i particolari requisiti professionali di cui all'articolo 727b del Codice delle obbligazioni⁴⁾. La Commissione federale delle case da gioco può – analogamente a quanto fa la Commissione federale delle banche nei confronti degli uffici di revisione giusta la legge sulle banche – rilasciare all'ufficio di revisione, in caso di bisogno, mandati suppletivi per procedere ad accertamenti.

153.7 Imposizione fiscale delle case da gioco

Il prodotto lordo ipotizzabile del Grand Jeu sarà presumibilmente assai elevato. Dalle esperienze maturate all'interno del nostro Paese con gli attuali apparecchi automatici per i giochi di destrezza, nonché da quelle estere con gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo, nelle case da gioco con un buon afflusso di giocatori si possono prevedere elevati prodotti lordi dei giochi con detti apparecchi automatici. In entrambi i casi, tuttavia, non è possibile fare

⁴⁾ RS 220

previsioni assolutamente affidabili ed è questo il nocciolo del problema per la fissazione dell'aliquota di imposizione fiscale. Un altro problema centrale è se e come i Cantoni, sulla base della norma costituzionale (art. 35 cpv. 5 Cost.), possono approfittare direttamente o indirettamente del prodotto lordo dei giochi; ciò a compensazione delle perdite fiscali quando, dopo l'entrata in vigore della legge, saranno aboliti i Kursaal nella loro forma attuale.

Nel presente disegno di legge si è tenuto conto delle riflessioni seguenti per la soluzione di questi problemi centrali:

Fissazione dell'aliquota d'imposta

Per fissare l'aliquota d'imposta sono determinanti le seguenti constatazioni:

- il sostrato fiscale della imposta sulle case da gioco prevista dalla Costituzione è il prodotto lordo dei giochi. Questo dipende dall'offerta di giochi e dall'afflusso di clienti, il quale a sua volta è legato alla situazione concorrenziale. Se l'offerta di giochi supera la richiesta, l'afflusso diminuisce;
- se il prodotto lordo dei giochi di una casa da gioco è sufficientemente alto rispetto ai costi di gestione, allora anche un onere fiscale relativamente alto consente di realizzare un margine lordo d'esercizio che - detratti tutti gli altri costi - garantisce un rendimento equo del capitale investito;
- se l'aliquota fiscale stabilita per la tassa sulle case da gioco è troppo bassa, si determinano rendimenti eccessivi sul capitale investito. Questi rendimenti o sono versati ai finanziatori o sono impiegati per la sovvenzione indiretta di attività connesse o per altri scopi, il che in definitiva significa, nel confronto con quelle regioni e quelle aziende che non hanno ottenuto la concessione, un grosso privilegio e una distorsione della concorrenza fra le regioni.

Alla luce di tali considerazioni, l'idea di protezione della presente legge, ma anche gli interessi fiscali e la compensazione fra le diverse regioni risultano complessivamente meglio realizzati se il numero delle case da gioco viene delimitato in modo tale che non possa sorgere alcuna esagerata concorrenza, ma che sorgano case da gioco con una tale area d'attrazione che lasci presupporre, con una gestione oculata, un buon afflusso di clienti.

In altre parole: fra le due alternative di fondo «un numero illimitato di case da gioco secondo la legge del libero mercato» e «un numero limitato di case da gioco ma con una distanza di protezione grazie a una scelta favorevole del luogo di ubicazione», abbiamo optato per la seconda variante: puntiamo infatti, come già esposto, sulla creazione di case da gioco la cui sopravvivenza economica sia garantita, se ben gestite, nonostante una forte imposizione fiscale del prodotto lordo dei giochi. Questa alta imposizione fiscale da parte della Confederazione è, anche nell'ottica di una giusta compensazione fra i Cantoni, la soluzione corretta. Il reddito fiscale va a beneficio della AVS e della AI e quindi di tutta la popolazione; ne profittano quindi indirettamente non solo le regioni e i Cantoni di sito, ma - conformemente agli scopi della nuova norma costituzionale - tutta la Svizzera.

Tenendo conto dell'incertezza circa le possibilità economiche e i risultati delle future case da gioco svizzere, è preferibile per motivi tecnico-legali - avvicinarsi

alla giusta aliquota d'imposta partendo dall'alto. Un adeguamento dal basso verso l'alto, per motivi facilmente comprensibili, è difficilmente realizzabile.

Per individuare la «giusta» (ossia l'adeguata ed equa) aliquota fiscale dall'alto verso il basso, proponiamo come aliquota di partenza quella prevista nella Costituzione, vale a dire al massimo l'80 per cento del prodotto lordo dei giochi. Questa aliquota può essere ridotta, nei primi quattro anni di gestione, al massimo fino alla metà. Potrebbe essere applicata l'aliquota minima nel primo anno di gestione e aumentata anno dopo anno. Trascorso il periodo di introduzione, vale la aliquota fiscale da noi fissata in base alla delega prevista nella legge. Questa aliquota non può scendere sotto il limite minimo del 60 per cento. Essa può essere fissata dal nostro Consiglio in modo differenziato per le due categorie di case da gioco.

Per le case da gioco della categoria B l'aliquota d'imposta può essere ulteriormente ridotta. Due sono i motivi di riduzione previsti:

- l'azienda che gestisce la casa da gioco utilizza una parte considerevole dei profitti per scopi pubblici o di pubblica utilità;
- la regione in cui ha sede la casa da gioco dipende economicamente da un turismo marcatamente stagionale. Le case da gioco devono essere quindi favorite nelle regioni in cui i visitatori sono ampiamente determinati da un afflusso stagionale.

Queste due possibilità di riduzione possono essere cumulate. L'aliquota di base può essere ridotta per il primo motivo al massimo di un quarto, per il secondo motivo al massimo di un terzo e per il cumulo dei due motivi al massimo della metà.

Partecipazione fiscale dei Cantoni

Per risolvere il secondo problema centrale, ossia la partecipazione dei Cantoni al prodotto lordo dei giochi -, considerato il chiaro tenore della Costituzione, secondo cui l'imposta sulle case da gioco derivante dal prodotto lordo dei giochi deve essere usata per l'AVS/AI - sembra ridursi il margine di manovra. Ciò è stato riconosciuto dai Cantoni i quali vogliono che anche in futuro gli apparecchi automatici, pur laddove la destrezza ha un peso marginale, continuino a essere classificati come «apparecchi automatici per i giochi di destrezza», la cui concessione di gestione (e tassazione) è lasciata ai Cantoni. Siamo del parere che questo sia contrario alla Costituzione e non possa essere accettato, vista l'importanza assunta da questi apparecchi a seguito degli sviluppi degli ultimi anni e il potenziale di pericolosità che questo comporta.

Il disegno di legge prevede, sullo sfondo di questa situazione costituzionale, quale motivo obbligatorio di riduzione fiscale per le case da gioco della categoria B che, qualora e nella misura in cui il Cantone stesso preveda un'imposta sulle case da gioco dipendente dal prodotto lordo dei giochi, l'aliquota fiscale della Confederazione venga ridotta. La riduzione massima a questo titolo ammonta a tre ottavi dell'importo fiscale, come si rileva tenuto conto delle eventuali riduzioni per i motivi già spiegati.

Questa modalità di partecipazione fiscale indiretta dei Cantoni al prodotto lordo dei giochi delle case da gioco della categoria B non è espressamente

esclusa nella Costituzione e, tenuto conto del fatto che i Kursaal nella loro forma attuale sono destinati a scomparire, ci appare giustificata e difendibile. Essa rappresenta inoltre per i Cantoni di sito una certa compensazione per ulteriori oneri relativi alla gestione di una casa da gioco, da cui a volte possono provenire non solo vantaggi, ma anche svantaggi.

Per il resto, le aziende delle case da gioco sottostanno alla imposizione fiscale ordinaria da parte della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

153.8 Disposizioni penali

Oltre alle sanzioni amministrative (revoca, sospensione, limitazione delle concessioni e dei permessi) è inevitabile il ricorso a sanzioni penali per indurre all'osservanza della legge. Affinché la legge, considerata l'entità degli interessi finanziari, abbia a poter esplicare tutto il suo effetto preventivo, il quadro delle pene previsto dal diritto penale generale dovrà essere sensibilmente ampliato (in casi gravi reclusione fino a cinque anni, eventualmente abbinata a una multa fino a 2 mio di fr.).

153.9 Disposizioni finali

In questo capitolo sono abrogate le disposizioni della Confederazione e dei Cantoni che contraddicono la presente legge e sono inoltre effettuate le necessarie modifiche di altre leggi.

16 Stralcio di interventi parlamentari

L'adozione della legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco consente di togliere di ruolo le seguenti iniziative parlamentari:

- | | |
|----------------|---|
| 1993 P 93.3173 | Legge sulle case da gioco
(N 18.6.93, Zwygart) |
| 1996 P 96.3332 | Sviluppo di giochi d'azzardo e di destrezza
(N 19.9.96, Zwygart) |

Questi interventi parlamentari concernono questioni in relazione all'elaborazione della legge sulle case da gioco (93.3173 P Zwygart) e allo sviluppo nel campo dei giochi d'azzardo e di destrezza durante gli ultimi tre anni (96.3332 P Zwygart), soprattutto relativi ai seguenti punti cruciali: pratici strumenti di controllo per la lotta contro gli influssi criminali; divieti cantonali di apparecchi da gioco con possibilità di vincite in denaro; divieto di pubblicità per le case da gioco; effettivo attuale degli apparecchi automatici in Svizzera; ubicazione dei 24 Kursaal autorizzati; forma organizzativa e giuridica dei gestori di apparecchi automatici; composizione dei consigli di amministrazione e dei finanziatori; fatturato dei casinò e delle lotterie svizzere; ammontare del gettito fiscale; nuovi progetti di Kursaal (società e finanziatori).

Alle domande presentate si può rispondere nel modo seguente:

Lotta contro gli influssi criminali

Per lottare contro la criminalità organizzata, in particolare contro il riciclaggio di denaro sporco, nella legge sulle case da gioco sono state accolte le relative disposizioni:

- Art. 34 Misure di lotta contro il riciclaggio di denaro sporco
- Art. 24 Controllo dell'identità del pubblico dei giocatori
- Art. 22 Possibilità di esclusione dal gioco
- Art. 39 Obbligo di denuncia da parte dell'ufficio di revisione
- Art. 48 Funzione di sorveglianza della Commissione delle case da gioco in tutti gli ambiti
- Art. 50 Misure della Commissione delle case da gioco
- Art. 55 segg. Disposizioni penali

Divieti cantonali per apparecchi da gioco con possibilità di vincite in denaro

La gestione di una casa da gioco presuppone una concessione di sito che può essere rilasciata soltanto con l'approvazione del Cantone di sito e del Comune di sito (art. 13 cpv. 1). Con questa prescrizione si riconosce al Cantone di sito un diritto di veto contro l'istituzione di case da gioco sul proprio territorio. La concessione di gestione di apparecchi automatici per i giochi di destrezza con possibilità di vincite è di competenza dei Cantoni. Questi possono autorizzare tali apparecchi automatici da gioco, limitarli o vietarli.

Divieto di fare pubblicità e tutela della gioventù

Secondo l'articolo 33, alle case da gioco è fatto divieto di esercitare una pubblicità invadente. La commissione peritale ha tuttavia rifiutato un divieto di pubblicità assoluto poiché la competitività delle case da gioco svizzere soprattutto nei confronti delle case da gioco dei Paesi confinanti ne verrebbe in partenza pregiudicata. L'esigenza della tutela della gioventù viene soddisfatta, per quanto possibile, sia mediante il divieto di accesso ai giochi per persone di età inferiore ai 18 anni, sia attraverso i provvedimenti di carattere sociale (art. 14 cpv. 2).

Numero attuale degli apparecchi automatici in Svizzera

In tutta la Svizzera risultano in esercizio circa 10 000 apparecchi automatici da gioco con possibilità di vincite in denaro. Il numero di apparecchi presenti nei Kursaal ammonta a circa 2300, così distribuiti nei Kursaal sottoindicati:

Arosa 73, Baden 95, Berna 200, Courrendlin 35, Davos 134, Engelberg 50, Ginevra 109, Gstaad 70, Interlaken 140, Locarno 193, Lugano 183, Lucerna 139, Montreux 200, Rheinfelden 69, St. Moritz 75, Saxon 192, Thun 155 e Weggis 100.

Numero degli apparecchi da gioco con possibilità di vincite in denaro installati in ristoranti e sale da gioco, divisi per Cantone:

Argovia 936, Appenzello Esterno 185, Appenzello Interno 20, Berna 1200, Friburgo 1676, Glarona 139, Lucerna 533, Nidvaldo 95, Obvaldo 120, Sciaffusa 208, Ticino 1800, Turgovia 879, Uri 120, Zugo 139. Il numero totale di apparecchi in esercizio è di 7550.

Nei Cantoni che non appaiono in questo elenco esiste un divieto generale di gestione degli apparecchi da gioco con possibilità di vincite in denaro. Apparecchi automatici di mero intrattenimento, come flipper, videogiochi, apparecchi per freccette, ecc. sono ammessi, a determinate condizioni, in tutti i Cantoni.

Gestori di apparecchi automatici, forma giuridica delle aziende, finanziatori

Si devono distinguere i gestori di apparecchi automatici nei Kursaal da quelli degli altri locali pubblici (ristoranti e sale da gioco). Questi ultimi, dato il loro elevato numero e la loro ampia diffusione, non sono noti. I gestori di apparecchi automatici nei Kursaal sono società anonime conosciute dalle autorità competenti della Confederazione e dei Cantoni (Tivolino, Novomatic, Golden Games, Proms ed Escor). Anche la composizione dei consigli di amministrazione e i nomi dei finanziatori sono noti.

Fatturato dei Kursaal e delle lotterie

I fatturati (totale delle poste) degli apparecchi da gioco con possibilità di vincite in denaro di tutti i Kursaal in Svizzera nel 1995 ammontavano a circa 3 miliardi di franchi. In media, il 96 per cento di questa somma viene restituita sotto forma di vincita ai giocatori. Il prodotto lordo dei giochi è quindi di 120 milioni di franchi.

Nel 1995 alle lotterie svizzere sono stati giocati circa 980 milioni di franchi. Il pagamento delle vincite corrisponde al 50 per cento circa di questo importo.

I fatturati di altri locali da gioco non sono noti.

Imposizione fiscale dei Kursaal

Apparecchi automatici da gioco

L'ammontare e il tipo di imposizione fiscale sono disciplinati in maniera diversa nei singoli Cantoni. Soltanto nel Canton Vaud esiste un'imposta dipendente dal fatturato, pari al 25 per cento del prodotto lordo dei giochi. Negli altri Cantoni per ogni apparecchio da gioco con possibilità di vincite in denaro viene richiesto un emolumento annuo pari in media a circa 5000 franchi. Tali aliquote d'imposta vanno messe in relazione con il prodotto lordo dei giochi con apparecchi automatici. Sulla base delle cifre a disposizione, il prodotto lordo annuo dei giochi di ogni apparecchio automatico installato presso i Kursaal svizzeri dovrebbe situarsi tra i 30 000 e i 40 000 franchi nei Kursaal più piccoli, tra i 50 000 e i 70 000 franchi nei Kursaal di medie dimensioni e tra i 100 000 e i 150 000 nei Kursaal più grandi. Si sottolinei il prezzo d'acquisto di ogni apparecchio automatico pari a franchi 15 000 circa.

Gioco della boule:

Negli anni scorsi, le entrate lorde dal gioco della boule di tutti i Kursaal sono sensibilmente diminuite (1986 = 11 099 018 fr., 1995 = 4 971 892 fr.).

Sviluppi nel settore dei Kursaal

Kursaal con autorizzazione ad offrire il gioco della boule:

Arosa, Bad Ragaz, Baden, Berna, Bienne, Brunnen, Courrendlin, Crans/VS, Davos, Engelberg, Ginevra, Gstaad, Interlaken, Locarno, Lugano, Lucerna, Montreux, Rheinfelden, St. Moritz, Saxon, Sciaffusa, Thun, Weggis e Zurigo.

Progetti di Kursaal:

Sono fra gli altri noti i seguenti progetti di Kursaal:

Basilea, Bellinzona, Bulle, Burgdorf, Coira, Friburgo (due progetti), Givisiez, Herisau, Losanna, Leukerbad, Mendrisio, Moléson, Morat, Neuchâtel, Pfäffikon, Romont, Rorschach, San Gallo, Sarnen, Splügen, Zermatt e Zurzach.

Nelle richieste di autorizzazione giunte alla Confederazione sono noti i richiedenti, la loro forma giuridica e organizzativa nonché la loro composizione e i finanziatori. Sul numero degli apparecchi automatici e dei loro gestori non sono ancora disponibili informazioni dettagliate.

2 Parte speciale: Osservazioni in merito ai singoli articoli di legge

21 Capitolo 1: Oggetto e scopo

Articolo 1

La presente disposizione descrive i settori che la legge intende disciplinare. Si tratta del gioco d'azzardo e, più precisamente, del gioco d'azzardo con la possibilità di vincite in denaro o in altri vantaggi patrimoniali. Gran parte delle disposizioni riguardano le case da gioco. Esse sono dunque menzionate in modo particolare.

Il capoverso 2 raccoglie le disposizioni speciali sulle lotterie e le scommesse professionalmente organizzate. La legislazione sulle lotterie, rispetto alla presente legislazione, è una legislazione speciale. Si è rinunciato a menzionare una riserva a favore del diritto cantonale per i giochi di destrezza e per l'ammissione di apparecchi automatici per i giochi di destrezza. Si tratterebbe di una cosiddetta falsa riserva, ossia una riserva che avrebbe comunque una validità giusta la situazione costituzionale.

Articolo 2

L'articolo sullo scopo è assai conciso e si concentra sull'essenziale. Obiettivi principali sono quelli di prevenire la criminalità, impedire il riciclaggio di denaro sporco e lottare contro le implicazioni socialmente nocive del gioco d'azzardo.

Dagli obiettivi prefissati dalla legge, risulta tutta una serie di conseguenze concrete. L'impedimento della criminalità e del riciclaggio di denaro sporco nelle case da gioco, nonché la garanzia di una gestione sicura e trasparente dei giochi, presuppongono che l'integrità di tutti gli enti economicamente partecipi nelle case da gioco sia assicurata. La garanzia di tale integrità è motivo e scopo delle disposizioni sul rilascio delle concessioni e sulla gestione delle case da gioco.

Un intento importante è anche la lotta contro le implicazioni socialmente nocive del gioco e delle case da gioco. Entrano in linea di conto in primo luogo misure dirette contro l'esercizio eccessivo del gioco e la passione del gioco. Sono ricordati però anche altri aspetti, quali ad esempio il rispetto degli aspetti territoriali, del traffico ed ecologici.

La promozione del turismo menzionata alla lettera d) ha avuto grande importanza nella campagna precedente lo scrutinio sul nuovo disposto costituzionale. Appare tuttavia poco opportuno distinguere tra vari tipi di turismo, quali a esempio turismo di svago e turismo urbano o delle conferenze. Le diverse forme di turismo rappresentano nello loro globalità un pilastro importante dell'economia svizzera. D'altro canto occorre osservare che il turismo nelle regioni di montagna è molto più legato alla stagione di quanto non lo sia nelle regioni più basse e negli agglomerati urbani. Per le case da gioco in tali regioni questo significa che il loro esercizio dipende dalla stagione in misura considerevole. È necessario tenerne conto in particolare nel disciplinare l'imposizione fiscale.

Che la legge debba procurare dei vantaggi fiscali alla Confederazione, emerge chiaramente dall'articolo 35 Cost. L'obiettivo di procurare delle entrate anche per i Cantoni non è invece contemplato dalla Costituzione, pur situandosi in completa sintonia con essa. È competenza dei Cantoni decidere se prelevare o no un'imposta cantonale sul prodotto lordo dei giochi per le case da gioco della categoria B, nonché come distribuire il gettito fiscale all'interno dello stesso Cantone e in particolare se far partecipare il Comune di sito al ricavato dell'imposta. Confederazione, Cantoni e Comuni ricavano ulteriori introiti fiscali dalle normali imposte dovute delle aziende. Non essendo tali imposte aziendali specifiche al settore delle case da gioco, la presente legge non le contempla.

22 Capitolo 2: Giochi

Articolo 3

Questa disposizione definisce le principali nozioni per la legge. Il testo recita del gioco d'azzardo, nonché degli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo e per i giochi di destrezza.

I giochi d'azzardo, ai sensi della definizione di diritto, sono giochi, i cui elementi ludici, fatta una posta, offrono complessivamente o in maniera determinante la possibilità di una vincita in contanti o in altri vantaggi patrimoniali, dovuta esclusivamente o in modo preponderante al caso.

Sulla scorta di questa definizione, la maggior parte dei cosiddetti apparecchi automatici per i giochi di destrezza oggi in funzione in Svizzera in futuro dovranno essere qualificati quali apparecchi automatici per i giochi d'azzardo. La conseguenza è intenzionale. I cosiddetti apparecchi automatici per i giochi di destrezza attualmente in funzione evidenziano, dal punto di vista della necessità di tutelare il pubblico dei giocatori e la società, un notevole potenziale di rischio che ai sensi di un disciplinamento chiaro e unitario, richiedono un controllo e una sorveglianza altrettanto unitari.

Le definizioni di apparecchi da gioco con la possibilità di vincite in denaro, espressa nei capoversi 2 e 3 include, senza eccezione alcuna, tutti gli apparecchi con i quali il giocatore, fatta una posta, dà inizio al gioco, in gran parte automatizzato che, in caso di guadagno, si conclude con il pagamento o l'accredito di contanti o di vantaggi patrimoniali. Questa definizione permette di tenere conto dello sviluppo dinamico che ci si può attendere anche in futuro nel settore degli apparecchi automatici da gioco.

Per vantaggi patrimoniali s'intendono soprattutto le vincite in natura, i gettoni, i buoni o i punti memorizzati elettronicamente che alla fine del gioco possono essere cambiati contro denaro, buoni o merci.

Sono registrati in particolare gli apparecchi automatici da gioco con possibili vincite in merci, a gettoni o a punti. Gli ultimi sono esclusi da questo disciplinamento nel senso che essi rientrano nella sottocategoria degli apparecchi automatici di mero intrattenimento, quali ad esempio flipper o videogiochi di prontezza di riflessi. Rientrano infine nel concetto di apparecchio da gioco con possibilità di vincite in denaro anche i cosiddetti «apparecchi automatici per i giochi di lotteria». Si tratta nella fattispecie di apparecchi da gioco con possibilità di vincite in denaro sulla cui superficie elettronica è possibile svolgere un gioco di lotteria. Benché sia dei Cantoni la competenza a rilasciare l'autorizzazione per le lotterie tradizionali, simili giochi, date la presentazione e la forma di svolgimento mediante un apparecchio automatico, sono contemplati nella legge in vigore sulle case da gioco e nel presente disegno.

Già il legislatore storico, fra l'altro in considerazione del fatto che lo svolgimento di un gioco mediante un apparecchio automatico comporta notevoli rischi (ad es. isolamento e possibile perdita di controllo da parte del giocatore), aveva rivolto la sua particolare attenzione a questa forma di gioco e previsto relative misure nell'attuale legge sulle case da gioco. Questo vale oltremodo per i vari tipi di moderni apparecchi automatici da gioco, che scatenano forti impulsi di gioco.

La legge disciplina soltanto la fondamentale delimitazione tra gioco d'azzardo e gioco di destrezza. Spetta quindi a noi, qualora si rivelasse necessario, disciplinare in maniera più dettagliata tale delimitazione, mediante ordinanza. Il capoverso 4 delega tale competenza al nostro Consiglio.

Articolo 4

Giusta il capoverso 1 di questa disposizione, è vietata l'organizzazione di giochi d'azzardo con possibilità di vincite in denaro o in vantaggi materiali al di fuori delle case da gioco concessionarie. Il gioco d'azzardo con possibilità di vincite in denaro o in altri vantaggi patrimoniali si concentrerà dunque sulle case da gioco concessionarie.

Il divieto non include il gioco d'azzardo occasionale remunerato in denaro o in vantaggi patrimoniali nella cerchia familiare o degli amici.

Permangono riservate le disposizioni della legge federale concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate, che rispetto alla legge in vigore, come già menzionato, è una legge speciale.

I giochi da tavolo offerti dalle case da gioco sono definiti dal nostro Collegio mediante ordinanza o nella concessione. Con questa formulazione il nostro Consiglio si riserva l'opportunità di reagire in modo flessibile all'evoluzione nel settore dei giochi.

Articolo 5

Questo articolo menziona esplicitamente la pratica di giochi d'azzardo tramite reti di telecomunicazione. Esso vieta tra l'altro chiaramente l'offerta e l'esercizio di giochi d'azzardo tramite Internet. Il divieto riguarda tutti coloro che offrono o partecipano a giochi d'azzardo organizzati tramite la suddetta rete telematica, non però l'offerente del sistema di comunicazione usato, quale ad esempio la società Telecom. In sé, questo divieto risulterebbe già dall'articolo 4 capoverso 1. Tuttavia, per prevenire fin dall'inizio ogni equivoco nell'interpretazione, si giustifica la menzione esplicita di Internet.

Articolo 6

Il capoverso 1 di questa disposizione attribuisce al nostro Consiglio la competenza di stabilire le esigenze tecniche e di gioco valide per i sistemi di gioco e per gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo e di destrezza. Da una parte questo significa che dobbiamo fissare le caratteristiche di differenziazione secondo le quali gli apparecchi da gioco con possibilità di vincite in denaro vengono suddivisi in apparecchi automatici per i giochi d'azzardo o in apparecchi automatici per i giochi di destrezza, anche se la successiva ammissione alla gestione di apparecchi automatici per i giochi di destrezza a livello cantonale è di competenza dei Cantoni.

D'altro canto il nostro Collegio è però anche autorizzato a disciplinare la procedura di verifica di queste esigenze. Possiamo infatti, secondo le necessità, esigere un esame, una valutazione della conformità o un'omologazione in virtù dell'articolo 3 della legge federale del 6 ottobre 1995⁵⁾ sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG). Questa flessibilità ci consente di reagire rapidamente a livello di ordinanza e con i mezzi proporzionati ai bisogni di disciplinamento concreti in un contesto tecnico dinamico e innovativo.

Riguardo agli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo, il capoverso 2 autorizza il nostro Collegio a suddividerli in categorie. Tale suddivisione è indispensabile per distinguere in modo chiaro l'offerta di apparecchi automatici nelle due categorie di case da gioco (art. 8), e poter quindi procedere a una classificazione.

23 Capitolo 3: Case da gioco

231 Sezione 1: Disposizioni generali

Articolo 7

La disposizione definisce la casa da gioco. La nozione di casa da gioco è estremamente ampia. Ogni impresa che offre professionalmente la possibilità di

⁵⁾ RS 946.51; RU 1996 1725 segg.

praticare il gioco d'azzardo è ritenuta concettualmente una casa da gioco. In quanto tale soggiace all'obbligo di concessione (art. 10). L'offerta di giochi d'azzardo nelle case da gioco concessionarie non è tuttavia illimitata, bensì limitata (art. 4 e 8). Le case da gioco concessionarie sono offerenti e organizzatrici esclusive dei giochi d'azzardo (vedi art. 4). Tale esclusiva, connessa con l'obbligo di concessione, costituisce il pilastro portante per la vigilanza e il controllo del mercato svizzero dei giochi d'azzardo.

Articolo 8

La definizione delle due categorie di case da gioco (A e B) riportata dai capoversi 1 e 2, fa chiare distinzioni.

Le case da gioco della categoria A sono concepite come veri e propri grandi casinò. La loro offerta di giochi risulta molto ampia. Gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo più allettanti possono essere installati esclusivamente nelle case da gioco della categoria A. Inoltre gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo possono essere collegati fra le diverse case da gioco della categoria A.

Le case da gioco della categoria B corrispondono approssimativamente agli attuali Kursaal, e sono concepite come i loro successori di fatto. Gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo ivi ammessi devono vantare grosso modo la stessa attrattiva degli «apparecchi automatici per i giochi di destrezza» attualmente in esercizio nei Kursaal. Rispetto agli odierni Kursaal, i giochi da tavolo devono diventare più allettanti, fissando un limite delle poste più alto per il gioco della boule e/o offrendo inoltre la roulette. Rispetto alle case da gioco della categoria A, il nostro Collegio fisserà limiti delle poste più bassi per la roulette, il gioco della boule, nonché per gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo. Non vi saranno veri casinò la cui offerta si limita esclusivamente agli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo. Non è ammesso il collegamento degli apparecchi automatici fra le case da gioco della categoria B. Il nostro Consiglio può invece autorizzare il collegamento interno alla casa da gioco.

Articolo 9

Il disegno di legge prevede di limitare a sette il numero di case da gioco della categoria A sul territorio nazionale svizzero. La concessione a un numero illimitato di case da gioco di questo tipo sarebbe contraria agli obiettivi di una legge sulle case da gioco, come descritti nell'articolo 2. Stabilire un numero massimo autorizzato per legge presenta il vantaggio che la situazione è più facilmente prevedibile per tutti gli interessati e che ne conseguono quindi rapporti più chiari di quanto non lo siano se tale numero venisse fissato mediante ordinanza, potendo lo stesso infatti essere corretto per eccesso o per difetto con relativa facilità.

Stabilire un numero massimo di case da gioco significa determinarne le dimensioni a mente del limitato potenziale del mercato svizzero. Con un numero massimo eccessivamente esiguo, ad esempio tre o cinque case da gioco, si potrebbe presumere che il contingente di concessioni verrebbe completamente esaurito, da cui il sorgere di case da gioco particolarmente grandi che si concentrerebbero esclusivamente negli agglomerati urbani.

Invece, un numero eccessivamente elevato (ad es. 20 o 30) non consentirebbe di sfruttare l'intero contingente e i singoli richiedenti, considerato il numero indeterminato di possibili concorrenti, si troverebbero dinanzi a situazioni meno prevedibili di quanto non lo siano con un numero relativamente esiguo di concessioni.

La concezione legislativa del presente disegno parte dal presupposto che il numero complessivo di case da gioco svizzere (della categoria A e B) abbia ad essere adeguato al mercato ed è quindi suscettibile di modificazioni. Trovare tale adeguamento è in prima linea competenza dell'autorità preposta al rilascio della concessione. Esso non potrà quindi essere affidato alle leggi del libero mercato. Appare tuttavia opportuno e teso a facilitare detto adeguamento, determinare un contingente massimo per quanto concerne la categoria A di case da gioco. Così facendo si evita la creazione di piccole case da gioco della categoria A con una modesta area d'attrazione, e si favorisce la trasparenza del settore delle case da gioco. Contemporaneamente viene accordato un notevole potenziale di mercato alle case da gioco della categoria B. Altrettanto opportuno appare d'altro canto non limitare giuridicamente il numero delle case da gioco della categoria B, bensì delegare questo compito alla prassi di concessione.

Il numero massimo proposto di sette case da gioco della categoria A dà spazio a case da gioco di medie e grosse dimensioni, contiene, nell'ottica del potenziale del mercato svizzero, una certa riserva e offre all'autorità preposta alla concessione la possibilità di ripartire le case da gioco della categoria A sul territorio svizzero in modo più equilibrato di quanto non accadrebbe con un numero inferiore. È previsto che il nostro Consiglio non sfrutti del tutto tale numero massimo sin dall'inizio, ma che conservi una certa riserva strategica. Questo intento riveste importanza non da ultimo anche perché in tal modo si esercita una potenziale pressione concorrenziale sui «primi» titolari di concessioni, il che aumenta la libera concorrenza e, quindi, anche la competitività internazionale. Se poi, in un secondo tempo, sfrutteremo effettivamente la riserva, dipenderà dall'evoluzione e dalle esperienze fatte nel settore svizzero delle case da gioco. Infine, il rischio di veder sorgere piccole case da gioco della categoria A, reggenti su deboli basi economiche, appare ampiamente arginato.

Spetterà al nostro Collegio, in qualità di autorità preposta al rilascio della concessione, mediante un'accorta selezione dei siti, garantire alle singole case da gioco concessionarie una certa distanza di protezione e con questo trattare le singole regioni interessate nel modo più equo possibile. Giusta l'articolo sullo scopo (art. 2) della legge, occorrerà considerare con particolare attenzione quelle regioni che, per ampliare l'offerta turistica, potrebbero ricavare particolare vantaggi dall'istituzione di una casa da gioco. Contrariamente all'avamprogetto posto in consultazione, ci si è astenuti dal fissare limitazioni formali (del tipo soltanto due case da gioco per Cantone), considerando sufficienti le limitazioni materiali contemplate dal presente capoverso.

Articolo 10

Il disegno di legge è fondato su un modello di concessione a due stadi. Per l'istituzione di una casa da gioco occorre l'ottenimento di una concessione di sito, per la gestione, poi, di una concessione di gestione, senza che però il titolare della concessione di sito e il titolare della concessione di gestione debbano essere identici.

Con il duplice grado della concessione, viene creato un certo margine di manovra per l'organizzazione dei titolari. Si consente, ad esempio, che il titolare della concessione di sito sia un ente pubblico, oppure un'azienda rappresentata da un'associazione degli enti turistici o ancora da una cooperativa di Kurasaal, mentre il concessionario della gestione può essere rappresentato nella persona di una società gestionale con le conoscenze professionali del caso. È quindi pensabile che come concessionaria del sito sia prevista un'azienda di diritto pubblico o di economia mista, mentre come concessionarie della gestione possano entrare in linea di conto aziende che vantano già una provata esperienza nel ramo. È poi anche possibile che sulla base di una concessione di sito all'interno di una medesima casa da gioco siano richieste e rilasciate due o più concessioni di gestione con specializzazione diversificata. Non si escludono tuttavia neppure case da gioco in cui il concessionario di sito e il concessionario di gestione siano identici.

Articolo 11

Quali concessionari entrano in linea di conto esclusivamente persone giuridiche di diritto pubblico, società anonime e società cooperative. Nel caso di società anonime, il capitale azionario deve essere diviso in azioni nominative e tutti i membri del consiglio di amministrazione devono essere domiciliati in Svizzera. Per le società cooperative si applica in ogni modo il principio della nominatività. Anche in questo caso vige l'obbligo che i membri del consiglio d'amministrazione abbiano il domicilio in Svizzera.

Invece, il disegno rinuncia volutamente a pretendere la maggioranza svizzera per le società titolari di diritto privato. Tale limitazione non sarebbe conciliabile con gli obblighi derivanti da trattati internazionali del nostro Paese nei confronti della comunità internazionale. Richiedendo che tutti i membri del consiglio di amministrazione abbiano il domicilio in Svizzera, si creano delle buone premesse per far chiarezza sulle relazioni dei membri dell'organo supremo della concessionaria e si migliorano inoltre sensibilmente le prospettive che membri del consiglio d'amministrazione colpevoli non potranno sottrarsi alle sanzioni che verranno adottate giusta la presente legge.

Articolo 12

Condizione principale per il rilascio di una concessione è che il richiedente, i suoi principali soci d'affari e gli aventi diritto economico dispongano di mezzi propri sufficienti, godano di una buona reputazione e presentino tutte le garanzie per un'attività irreprensibile. I richiedenti nonché i principali soci in affari devono inoltre essere in grado, su richiesta, di provare la provenienza lecita dei

mezzi finanziari di cui dispongono. Vale quindi il principio della trasparenza non solo per gli aventi diritto formali, bensì anche per il «beneficial owner». La prova della provenienza non viene pretesa solo per i mezzi propri, bensì anche per il capitale che viene messo a disposizione del concessionario da terzi. Ove tali premesse non siano soddisfatte, al richiedente è rifiutata sia la concessione di sito che la concessione di gestione. In altre parole chi riceve una concessione di sito o di gestione si è sottoposto a un esame esaustivo della propria integrità economica e di quella del proprio ambiente operativo, che confermi la provenienza lecita dei mezzi finanziari a disposizione e che da un punto di vista organizzativo, personale e professionale non lasci dubbi sul fatto che il concessionario sia in grado e intenda svolgere un'attività commerciale ineccepibile, non dipenda da finanziatori anonimi e non sia un semplice prestanome.

Articolo 13

In questo disposto sono elencate le condizioni speciali della concessione di sito e di gestione.

Per la concessione di sito è assolutamente necessario che il Cantone e il Comune di sito ne approvino il rilascio. Durante la procedura di concessione, Cantone e Comune di sito sono invitati a prendere posizione espressamente. Tale disposizione riconosce sia al Cantone di sito che al Comune di sito un diritto di veto contro l'istituzione di case da gioco sul proprio territorio. Questo diritto di veto può essere esercitato attraverso un decreto straordinario dell'organo preposto dell'ente pubblico. Può però anche risultare da norme generali vincolanti del relativo ente pubblico.

La seconda condizione particolare per il rilascio della concessione di sito è la produzione di un rapporto da parte del richiedente, dove siano illustrati in modo plausibile i vantaggi economici che una casa da gioco rivestirebbe per la regione di sito. I rapporti dei diversi richiedenti, già per il rilascio delle prime concessioni, rappresentano per il nostro Consiglio, quale autorità di concessione, un criterio estremamente essenziale di decisione. Accoglieremo esclusivamente le richieste di concessione per le quali si può prevedere un notevole vantaggio economico a favore della regione di sito.

Per il rilascio della concessione di gestione è richiesto che l'organizzazione globale del concessionario della gestione nonché i suoi vincoli contrattuali e il regolamento dei giochi garantiscano la gestione autonoma e un'efficiente sorveglianza della casa da gioco. Il regolamento dei giochi che il concessionario deve elaborare e presentare insieme agli altri documenti per l'ottenimento della concessione costituisce in certo modo la «Carta» di gestione della casa da gioco. Esso definisce l'organizzazione e la responsabilità della direzione e dei collaboratori della casa da gioco. Descrive i giochi offerti dalla casa e le relative regole, definisce diritti e doveri dei giocatori nei confronti della casa da gioco e degli altri giocatori. Stabilisce le misure interne della casa da gioco atte a garantire l'assunzione delle prove qualora siano date irregolarità o sorga il sospetto che ne siano state commesse. Disciplina inoltre anche le sanzioni interne della casa da gioco contro collaboratori e giocatori che si siano resi colpevoli di irregolarità.

Per la concessione di gestione è inoltre richiesta la presentazione di una concezione di sicurezza e una concezione sociale (cfr. anche l'art. 14).

Il concessionario di gestione deve inoltre presentare i calcoli di redditività. Sulla base di serie indagini del potenziale di mercato, ai sensi di un progetto commerciale, tali calcoli devono fornire le dovute informazioni sugli elementi determinanti ai fini di una prognosi sulla probabilità di sopravvivenza economica della casa da gioco.

Anche questi calcoli rappresentano un'importante base decisionale: una concessione di gestione viene rilasciata soltanto se la redditività della casa da gioco è stata presentata in modo plausibile. Una casa da gioco che non lavora in modo redditizio non porterebbe infatti grandi vantaggi né economici né fiscali. Si aggiunga inoltre che aziende economicamente stabili sono meglio premunite contro l'accesso della criminalità organizzata che non quelle su basi economiche instabili.

Il concessionario di sito e il concessionario di gestione devono operare in stretta collaborazione. Ove non siano identici - poiché generalmente la concessione di gestione segue quella di sito - è necessaria l'approvazione del concessionario di sito. Qualora nel corso della collaborazione sorgessero delle difficoltà tra il concessionario di sito e il concessionario di gestione, e il primo revocasse la fiducia al secondo, verrebbe a mancare una condizione importante per il rilascio della concessione, la quale dovrebbe quindi essere ritirata. Tale ritiro rappresenta una misura di diritto amministrativo che non pregiudica in modo alcuno i rapporti contrattuali di diritto privato, il loro scioglimento, nonché le conseguenze di inadempimento o inosservanza degli obblighi contrattuali.

Articolo 14

Soltanto il richiedente in grado di presentare una concezione di sicurezza e una concezione sociale attendibili avrà l'opportunità di ottenere una concessione di gestione. Una concezione di sicurezza è ritenuta attendibile allorché, mediante misure efficaci di controllo e sorveglianza, offre la garanzia di controbattere efficacemente la criminalità nella casa da gioco e negli ambienti vicini e praticamente di impedire il riciclaggio di denaro sporco nella casa da gioco. La concezione sociale risulta invece attendibile qualora le previste misure permettano di riconoscere tempestivamente i giocatori a rischio e di tenerli lontani dal gioco, offra ulteriori efficienti misure preventive e contribuisca efficacemente a sopprimere o ad attenuare in misura determinante gli effetti nocivi del gioco già subentrati in alcuni clienti della casa da gioco. I presupposti riguardo a contenuto e grado di dettaglio delle concezioni verranno stabiliti dal nostro Consiglio mediante ordinanza.

Articolo 15

Giusta l'articolo 15, le richieste devono essere inoltrate alla Commissione federale delle case da gioco, la quale procede alla pubblicazione sul Foglio federale e sui Fogli ufficiali cantonali. In questa pubblicazione vanno accolti concretamente gli elementi essenziali della richiesta. Riguardo alla forma giuridica e ai rapporti di partecipazione dei richiedenti, occorre fornire indicazioni così dettagliate da permettere al pubblico di farsi un quadro chiaro della situazione.

La Commissione federale delle case da gioco è l'autorità preposta all'istruzione della procedura di concessione. Prende tutte le misure necessarie al fine della procedura ed esegue i chiarimenti del caso. In particolare invita le cerchie interessate, segnatamente il Cantone e il Comune di sito a prendere posizione. In base ai risultati delle sue indagini, inoltra la richiesta al nostro Consiglio tramite il Dipartimento competente.

Articolo 16

Il Consiglio federale decide in maniera definitiva sul rilascio della concessione. Non è dato rimedio giuridico di sorta contro tale decisione. Al nostro Consiglio è riservata la possibilità di respingere le richieste di concessione per motivi d'ordine generale anche ove l'integrità e la professionalità dei richiedenti non lascino adito a dubbi. Il rifiuto dev'essere possibile anche nell'intento d'impedire concentrazioni regionali di case da gioco e attuare una ripartizione equilibrata di tali case a livello federale. Oltre che per considerazioni d'ordine economico, la richiesta può essere respinta anche per motivi di politica sociale o altro. Anche il rilascio della concessione va pubblicato.

Articolo 17

Le concessioni per le case da gioco della categoria A hanno una durata di venti anni, quelle per le case da gioco della categoria B di quindici. La diversa durata delle concessioni tiene conto del fatto che per i due tipi di case da gioco sussiste una necessità diversa d'investimento, che si riflette in diversi tempi di ammortamento del capitale investito.

La concessione può essere prorogata o rinnovata. Si parla di proroga quando allo stesso concessionario viene accordata, in pratica alle stesse condizioni, una proroga della concessione su un periodo (che può essere inferiore alla normale durata della concessione) esplicitamente fissato nella concessione. Si parla invece di rinnovo della concessione se allo stesso concessionario viene attribuita una nuova concessione sull'intera durata della concessione.

Le concessioni di sito e le concessioni di gestione non sono cedibili e tutti i negozi giuridici relativi sono dichiarati nulli. Tale disposizione deriva direttamente dal fatto che le concessioni sono rilasciate solo previa minuziosa valutazione del richiedente. Per ragioni di chiarezza e di sicurezza giuridica, occorre statuire esplicitamente la nullità.

Articolo 18

Le condizioni, appurate e presenti, per il rilascio della concessione, devono essere garantite per tutta la durata della stessa. Assicurare ciò è compito specifico della Commissione federale delle case da gioco, il cui adempimento è facilitato da un obbligo completo di comunicare dei concessionari.

I concessionari hanno l'obbligo di comunicare tutte le modifiche sostanziali ai fini del rilascio della concessione. Devono inoltre annunciare tutti i cambiamenti relativi al capitale o al diritto di voto, allorché questi potrebbero trovarsi in misura superiore al 5 per cento nelle stesse mani. In tal caso, l'acquirente di tali quote, ossia di tale diritto di voto, deve essere sottoposto all'occorrenza

a una valutazione accurata secondo gli articoli 12 e 13, qualora non lo sia ancora stato. A seconda del risultato di questo chiarimento, la Commissione delle case da gioco può impedire l'acquisizione delle quote, minacciando il concessionario di revocare, limitare o sospendere la concessione, qualora la transazione venisse realizzata.

Articolo 19

La Commissione può revocare la concessione di sito e di gestione se vengono a mancare le condizioni essenziali al suo rilascio, nonché se il concessionario ha fornito indicazioni false o incomplete.

La revoca della concessione qualora il concessionario non abbia avviato l'attività entro il termine fissato dalla concessione stessa, oppure ne abbia cessata la gestione per un lungo periodo non avviene tanto nell'interesse dello Stato, quanto piuttosto nell'interesse dei diversi richiedenti.

Altre importantissime ragioni per la revoca della concessione, derivanti dall'uso illegale della stessa o da altri comportamenti illeciti, sono elencate al capoverso 2. La concessione può essere revocata se il concessionario o le persone a cui ha affidato la direzione dell'azienda, hanno violato in modo grave o ripetuto la presente legge, le disposizioni procedurali o la concessione, oppure hanno fatto uso della concessione per scopi illeciti.

In casi di esigua gravità la Commissione può sospendere la concessione, limitarla oppure aggiungervi ulteriori condizioni e oneri.

Il capoverso 4 conferisce alla Commissione il diritto di sciogliere una società anonima o una società cooperativa alla quale è stata ritirata la concessione; in questo caso la Commissione designa il liquidatore e ne sorveglia l'attività. Una disposizione analoga è contemplata per le banche e le casse di risparmio dalla legge sulle banche.

Il rispetto della legge e delle premesse per l'ottenimento della concessione viene ulteriormente promosso mediante le disposizioni penali (art. 55/56) e la possibilità di sanzioni amministrative (art. 51).

Se si valutano le disposizioni sulle condizioni per il rilascio di una concessione, nonché di revoca, limitazione e sospensione, si osserva che con un'applicazione corretta e competente di questa disposizione, è praticamente escluso che la criminalità organizzata possa mettere mano sull'azienda della casa da gioco. Le case da gioco che hanno superato con successo l'ostacolo della concessione in seguito ai minuziosi e ricorrenti controlli della Commissione di gestione, faranno il possibile per non perderla.

233 Sezione 3: Gestione

Articolo 20

Giusta questa disposizione, il nostro Collegio può prevedere autorizzazioni speciali, segnatamente per l'assunzione di personale e per gli impianti tecnici. Quali autorizzazioni entrano in linea di conto, ad esempio, le autorizzazioni a esercitare una professione per gli impiegati dirigenti, i direttori di gioco e i

croupier, autorizzazioni per i fornitori e gli organi di sicurezza, nonché autorizzazioni per i sistemi EED e l'equipaggiamento tecnico.

Genere e numero di tali autorizzazioni deve poter essere costantemente adeguato all'evoluzione della situazione. Apparirebbe quindi inopportuno disciplinare questo settore nella legge. Per questo motivo è prevista una relativa delega al nostro Consiglio.

Articolo 21

La presente disposizione definisce la cerchia di persone che sottostanno al divieto di gioco:

- la lettera a prevede che le persone di età inferiore ai 18 anni (maggiore età) sono sottoposte a un divieto di giocare;
- le lettere da b a f prevedono il divieto di giocare per varie cerchie di persone che possono esercitare un'influenza determinate sulla conduzione e la gestione della casa da gioco. S'intende così escludere ogni accenno di influsso sul gioco;
- la lettera g rimanda alle persone escluse dal gioco.

Non è stato invece accolto nel disegno di legge il cosiddetto «divieto per i residenti». Divieto per i residenti significa divieto per gli abitanti del luogo d'ubicazione di frequentare la casa da gioco locale. Da quanti lo propugnano è motivato con l'effetto di barriera che può avere per un giocatore lo spostamento verso una località lontana nella quale è presente una casa da gioco. Si attende anche che il divieto per i residenti, segnatamente per quanto concerne gli indigeni dediti in modo eccessivo al gioco, abbia un certo effetto mitigante e che per «mancanza di occasioni» tali giocatori abbiano ad essere trattenuti dal gioco più di quanto in assenza di divieto per i residenti.

La maggioranza delle commissioni peritali I e II dubita che il divieto per i residenti possa smorzare la passione del gioco. Ritiene inutile, oltremodo inefficace, una tutela del genere esercitata sugli abitanti del Comune di sito in considerazione della mobilità odierna. Il nostro Consiglio concorda con questa interpretazione.

Articolo 22

I giocatori eccessivamente indebitati o che, senza esserlo, impiegano denaro in misura superiore alle loro possibilità, oppure che non fanno fronte ai loro obblighi finanziari, devono essere esclusi dai giochi.

Non occorre a questo proposito - a differenza della disposizione precedente sulla concessione di crediti (art. 27) - una conoscenza fondata della situazione di reddito e sostanza: basta la percezione sulla base di osservazioni proprie all'interno della casa da gioco o di sospetti fondati sulla base di indicazioni fornite da terzi. La casa da gioco non è tuttavia autorizzata a effettuare indagini per conto proprio.

Sono escluse dal gioco anche le persone che influenzano la gestione ordinata o la cui presenza nuoce alla buona reputazione della casa da gioco.

Mentre i motivi menzionati nel capoverso 1 portano obbligatoriamente a un'esclusione dal gioco - soltanto in questo modo è possibile una protezione effi-

caze di questi giocatori da loro stessi e dei loro famigliari – la forma potestativa del capoverso 2, mette in rilievo la possibilità del giocatore di chiedere egli stesso l'esclusione dal gioco.

L'esclusione dal gioco dev'essere registrata. La casa da gioco comunica l'identità delle persone escluse dal gioco alle altre case da gioco svizzere. Non è previsto un registro d'esclusione dal gioco tenuto centralmente per tutte le case da gioco svizzere. Ognuna di esse tiene un proprio registro. Le indicazioni che vi si trovano comprendono in particolare i dati contenuti nei documenti ufficiali nonché il motivo e la data dell'esclusione. Le case da gioco cancellano i dati immediatamente dopo l'abrogazione della misura d'esclusione.

Articolo 23

Con questa limitazione va chiarito che la casa da gioco, benché si tratti di un'azienda concessionaria, non sottostà ad alcun obbligo contrattuale e per questo non è tenuta ad autorizzare l'accesso a qualunque persona vi voglia entrare. Tale libertà consente alla casa da gioco d'influire in maniera decisiva sulla composizione del pubblico dei giocatori e in particolare di tenere lontana la clientela che potrebbe ostacolare lo svolgimento ordinato dei giochi e la buona reputazione della casa da gioco, senza pronunciare una vera e propria esclusione dai giochi.

Articolo 24

Il controllo dei documenti ufficiali era già stato fortemente contestato all'interno delle commissioni peritali ed energicamente controbattuto da diversi fronti nella procedura di consultazione. Gli avversari vi riconoscono una misura sproporzionata che lede la personalità dei giocatori, pregiudica la competitività delle case da gioco svizzere nei confronti delle case da gioco estere e non apporta un'utilità determinante.

Il nostro Consiglio conferma fundamentalmente il controllo dei documenti ufficiali, riconoscendovi una base necessaria per l'applicazione dei diversi provvedimenti di protezione sociale quali divieto di gioco o l'esclusione dal gioco.

L'obbligo d'identificazione previsto nell'articolo 3 della legge sul riciclaggio di denaro riveste, rispetto all'obbligo di controllo dei documenti ufficiali, contemplato dal disegno di legge, importanza autonoma, poiché regola un altro genere di identificazione. Esso non è limitato in alcun modo dalla regolamentazione della legge sulle case da gioco.

Articolo 25

La disposizione che prescrive l'uso dei gettoni per i giochi da tavolo, rappresenta una condizione determinante per una lotta efficace contro il riciclaggio di denaro sporco. La coercizione a cambiare il denaro in gettoni possiede un notevole effetto preventivo. Consente di tenere sotto controllo le poste dei singoli giocatori, in quanto ogni cambio viene annotato nel conto giornaliero del giocatore. L'annotazione è necessaria per verificare se le poste complessive di un giocatore superano in un giorno il limite massimo di transazione stabilito dalla Commissione federale delle case da gioco secondo quanto previsto dalla legge federale sul riciclaggio di denaro sporco.

Articolo 26

Questa disposizione non ha soltanto valore per i diversi giochi da tavolo. Fa anzi riferimento in modo particolare agli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo e in tale contesto, se perdura la tendenza a livello internazionale di favorire gli apparecchi automatici, assume un significato ancora maggiore che non per i giochi da tavolo.

Che le poste massime abbiano ad essere disciplinate dal nostro Collegio e non prescritte dalla legge è dovuto al fatto che le poste vanno costantemente – e in determinate circostanze anche molto rapidamente – adeguate alle future evoluzioni in materia di giochi onde, ad esempio, eliminare distorsioni concorrenziali rispetto all'estero.

Articolo 27

Allo scopo di garantire l'autonomia dei collaboratori e degli organi della casa da gioco nei confronti del datore di lavoro, giusta il capoverso 1 è vietato alla casa da gioco concedere crediti a una cerchia di persone esplicitamente definita.

Il capoverso 2 intende contribuire a prevenire l'indebitamento dei giocatori e a proteggere anche contro sé stessi quanti tendano a lasciarsi prendere eccessivamente dal gioco o che addirittura si sono perduti momentaneamente nei vortici del gioco.

A questo scopo, agli organi e agli impiegati della casa da gioco è assolutamente vietato accordare crediti o anticipi ai clienti. La casa da gioco stessa può concedere crediti soltanto ai clienti di cui conosce la solvibilità e di cui sa (non solo presume) che le poste sono proporzionate alle condizioni di reddito e sostanza, fatto di cui la casa da gioco viene a conoscenza mediante una prova fornita dai giocatori. La casa da gioco stessa non è autorizzata ad effettuare indagini per conto proprio.

La commissione peritale aveva esaminato la possibilità d'introdurre il divieto di accettare le carte di credito per saldare le poste, rinunciando infine ad accoglierlo nell'avamprogetto posto in consultazione. Anche il presente disegno di legge rinuncia a tale divieto. Esso poco o nulla apporterebbe come remora da opporre al giocatore la cui attività di gioco sia eccessiva, ma costituirebbe una misura incomprensibile per il giocatore normale che lo risentirebbe come una vessazione. Approfitterebbero di un tale divieto tutt'al più i cambiavalute che sorgeranno attorno alle case da gioco.

Articolo 28

Questa disposizione prescrive che alle case da gioco è fatto divieto di emettere o accettare assegni al portatore, nonché di accettare denaro contante estero. Nel caso degli assegni nominativi, la casa da gioco deve accertare l'identità del presentatore e registrare l'operazione.

Nel caso in cui l'importo delle vincite o i rimborsi ai giocatori superino il limite fissato dalla Commissione, il pagamento deve avvenire tramite assegno. Si viene così ad impedire l'anonimato dell'operazione e ove, nonostante tutte le misure preventive prese dalla casa da gioco, il giocatore in questione risultasse comunque coinvolto in operazioni di riciclaggio di denaro sporco, per le auto-

rità preposte all'indagine risulterà più facile seguire le tracce del flusso di denaro. Il disciplinamento riguardante gli assegni al portatore e quelli nominativi facilita la lotta contro il riciclaggio di denaro sporco poiché sono registrate e documentate determinate operazioni e viene impedito che si speculi sulla provenienza di denaro sporco. Il divieto di accettare denaro contante estero rende la casa da gioco poco interessante per quelle persone che intendono utilizzarla solo per cambiare denaro e migliorare così le premesse per un successivo riciclaggio. Entrambe le prescrizioni sono elementi modesti ma non per questo secondari nel dispositivo di difesa e nella strategia di dissuasione contro il riciclaggio di denaro sporco.

La casa da gioco è autorizzata a trattenere le vincite (non i rimborsi), sotto forma di deposito, a disposizione dei giocatori. Tali crediti in deposito non possono però essere remunerati. Questo disposto mira alla tutela del pubblico dei giocatori contro le proprie pulsioni e contro un'allettante politica degli interessi da parte delle aziende delle case da gioco che potrebbero essere tentate, in questo modo, di indurre i giocatori che hanno realizzato dei guadagni a ritornare. La tentazione di depositare denaro presso la casa da gioco deve essere consapevolmente contenuta. Il giocatore deve decidere consapevolmente di giocare e non addurre la sua decisione a scuse quali «il denaro si trova comunque già presso la casa da gioco».

Articolo 29

Nelle case da gioco, allo scopo d'impedire tentativi di corruzione e tangenti, è fatto divieto di dare e accettare mance individuali. Si possono dare mance ai collaboratori del settore di servizio, in particolare al personale di servizio del ristorante, ossia solo agli addetti che non hanno in alcun modo a che fare con lo svolgimento dei giochi o con la sorveglianza.

Occorre tuttavia tenere presente che, stando all'opinione di molti giocatori, una «condizione» necessaria per attirare la fortuna è proprio quella di far partecipare il personale alle vincite mediante una mancia. Tali mance destinate all'insieme degli impiegati della casa da gioco sono ammesse qualora vengano versate in un apposito contenitore (tronc). Il «tronc», nelle aziende delle case da gioco estere, serve tradizionalmente per finanziare i costi del personale. Numerose case da gioco all'estero dirottano il contributo del giocatore al tronc dopo una vincita addirittura direttamente, senza dare al giocatore la possibilità di prendere egli stesso l'iniziativa. Secondo le esperienze estere, il tronc rappresenta una notevole parte degli introiti della casa da gioco. Nel caso dei giochi da tavolo può costituire dal 30 al 50 per cento dell'ammontare del prodotto lordo dei giochi. L'avamprogetto posto in consultazione aveva ancora incluso il tronc nel prodotto lordo dei giochi, che era dunque sottoposto a imposizione fiscale per il tramite dell'imposta sulle case da gioco. Il presente disegno vi rinuncia (cfr. osservazioni all'art. 40 segg.).

Le mance destinate all'insieme degli impiegati di una casa da gioco sono usuali soprattutto per i giochi da tavolo. Ciò non toglie che questo «disciplinamento sul tronc» vale anche per i settori della casa da gioco muniti di apparecchi automatici per i giochi d'azzardo.

Articolo 30

Il rapporto di gestione dei concessionari delle case da gioco deve essere trasmesso ogni anno alla Commissione senza che questa ne abbia a far richiesta. Quanto ai suoi contenuti, non è apparso opportuno definire prescrizioni dettagliate nella legge. Il rapporto di gestione deve fornire un quadro chiaro e veritiero delle principali procedure commerciali e della situazione degli affari, nonché consentire di esprimere un giudizio affidabile sull'adempimento delle disposizioni della presente legge.

Nel quadro del rapporto di gestione occorre presentare un rendiconto concreto e dettagliato sul livello di attuazione di tutte le misure, in particolare nell'ambito della concezione di sicurezza e nella concezione sociale.

Articolo 31

La Commissione e il suo segretariato hanno accesso illimitato alla casa da gioco e alle relative installazioni. La Commissione ha inoltre la possibilità di stabilire dei collegamenti online giusta l'articolo 48 capoverso 3 lettera d.

Nei confronti dell'autorità preposta al perseguimento penale, la casa da gioco è tenuta a un dovere d'informazione. Essa deve permettere inoltre in qualsiasi momento all'autorità preposta al perseguimento penale di consultare il registro relativo alle misure di esclusione dal gioco.

Articolo 32

Senza stabilire un vero e proprio segreto di gioco, la legge impone agli organi e al personale della casa da gioco un obbligo di segretezza nei confronti di terzi. A coloro che soggiacciono a tale obbligo è fatto divieto di fornire informazioni a terzi relativamente, ad esempio, a chi frequenta la casa da gioco, alle poste fatte, alle perdite subite e ai guadagni realizzati. S'intende in questo modo proteggere i dati personali delicati.

Articolo 33

Nonostante i problemi di delimitazione connessi, la legge vieta la pubblicità invadente dell'offerta professionale di giochi d'azzardo. Non invadente è da considerarsi un prospetto che invita a visitare la casa da gioco e promette un buon divertimento in un'atmosfera accogliente. È invece qualificata come invadente una pubblicità che in modo ciarlatanesco alletta con possibilità di vincite senza contrapporre al rischio di perdite. Un divieto assoluto di pubblicità pregiudicherebbe in partenza la concorrenzialità delle case da gioco svizzere segnatamente rispetto alle case da gioco straniere vicine alla frontiera. D'altro canto, l'ammissione di una pubblicità invadente non si accorda con la volontà di prevenire, nella misura del possibile, le implicazioni socialmente negative del gioco. Per il resto le case da gioco sottostanno come le altre aziende alla legge federale sulla concorrenza sleale.

Le indicazioni giusta l'articolo 33 si rivolgono anche agli offerenti e agli organizzatori esteri di giochi d'azzardo professionali. Sono invece sottoposte a un divieto generale di pubblicità le imprese di lotteria estere (art. 4 della legge fe-

derale dell'8 giugno 1923⁶⁾ concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate).

Articolo 34

Fondamento di tutte le misure contro il riciclaggio di denaro sporco nelle case da gioco sono le regole della futura legge sul riciclaggio di denaro sottoposta attualmente al vostro esame. Il presente disegno di legge considera quale ipotesi di lavoro che questa legge venga approvata senza cambiamenti nelle sue parti sostanziali. Essa va applicata anche alle case da gioco. L'attuazione della legge sul riciclaggio di denaro per le case da gioco spetta in primo luogo alla Commissione delle case da gioco. Essa deve stabilire e sviluppare regole che devono trovare un'applicazione concreta nelle case da gioco per lottare contro il riciclaggio di denaro. Tali regole comprendono in particolare il comportamento nei confronti dei clienti, la registrazione di determinate transazioni e la relativa documentazione.

Articolo 35

Non possono essere emessi attestati sulle vincite nella casa da gioco. Viceversa, il cliente può esigere dalla casa da gioco immediatamente dopo avere realizzato una vincita che essa sia registrata e sia verificata la provenienza della posta. In questo modo si creano i presupposti affinché in seguito la casa da gioco possa attestare le vincite nei confronti delle autorità, qualora esse lo richiedano per l'adempimento dei loro compiti legali. Gli attestati sulle vincite nelle case da gioco non sono emessi, anche perché è praticamente impossibile farli a prova di falsificazione senza oneri sproporzionati.

234 Sezione 4: Contabilità e revisione

Articolo 36

Titolare di una casa da gioco può essere una persona di diritto pubblico, una società anonima organizzata in forma di diritto privato o una società cooperativa.

A prescindere dalla forma giuridica, per il bilancio e il rapporto di gestione delle case da gioco sono valide le disposizioni del Codice delle obbligazioni sulle società anonime, nonché le disposizioni della presente legge. Il nostro Collegio è autorizzato a prevedere deroghe. In questo modo possiamo tenere conto personalmente delle esperienze fatte in merito all'applicazione della legge.

Articolo 37

L'ufficio di revisione, indipendentemente dal totale di bilancio, dalla cifra d'affari realizzata o dal numero di impiegati, nonché dalla forma giuridica del titolare della concessione, deve adempiere le particolari premesse professionali secondo l'articolo 727b del Codice delle obbligazioni.

⁶⁾ RS 935.51

Come gli uffici di revisione giusta la legge sulle banche, anche gli uffici di revisione dei concessionari (sia del concessionario di sito sia del concessionario di gestione) svolgono le funzioni di un organo ausiliario della Commissione federale delle case da gioco. Devono presentare un rapporto annuo a quest'ultima o al suo segretariato e possono essere impiegati dalla stessa per l'adempimento di mandati speciali.

Articolo 38

La casa da gioco soggiace in maniera altrettanto completa all'obbligo d'informazione nei confronti dell'ufficio di revisione come nei confronti della Commissione federale delle case da gioco e del suo segretariato. Per la normale attività di revisione questo risulta già dalle relative disposizioni del Codice delle obbligazioni sulle società anonime e sulle società cooperative. L'obbligo d'informazione vale però anche nell'ambito dell'adempimento d'incarichi di revisione e di verifica, fondati su mandati speciali della Commissione delle case da gioco.

Articolo 39

Importante è l'obbligo dell'ufficio di revisione di denunciare contemporaneamente e senza indugio alle autorità cantonali preposte al perseguimento penale e alla Commissione infrazioni della presente legge, fatti penalmente rilevanti o altre irregolarità.

235 Sezione 5: Imposizione fiscale

235.1 Osservazioni generali

Il disciplinamento giuridico dell'imposta sulle case da gioco prescritta a livello costituzionale rappresenta un importante fattore decisionale per le aziende che intendono aprire una casa da gioco in Svizzera. Non influisce soltanto sulla disponibilità all'investimento di tali aziende, bensì anche sulle dimensioni delle case da gioco svizzere. D'altro canto, la questione di quanto si giochi nelle case da gioco svizzere non dipende tanto dall'entità dell'imposizione fiscale, quanto piuttosto da altre limitazioni e oneri legali, in particolare però dalla disponibilità del pubblico svizzero e straniero a sfruttare la nuova offerta imprenditoriale. In tal senso, la concorrenzialità dell'offerta svizzera di giochi d'azzardo, segnatamente rispetto all'offerta delle case da gioco estere vicine al confine, svolgerà un ruolo determinante.

La commissione peritale II e il gruppo di studio interno all'Amministrazione, incaricato di valutare la procedura di consultazione, si sono occupati intensamente della questione dell'imposizione fiscale, riferendosi ai lavori eseguiti da gruppi speciali di lavoro: il primo diretto da Rudolf Dietrich, allora capo del Servizio giuridico dell'Amministrazione federale delle finanze, ora direttore della Direzione generale delle dogane; il secondo, istituito dopo la procedura di consultazione, sotto la direzione del Dott. Lucien Erard, allora segretario generale del Dipartimento federale delle finanze, oggi direttore della Regia federale degli alcool.

Commissione peritale e gruppi di lavoro hanno analizzato a fondo lo studio dell'ATAG Ernst & Young sulla questione fiscale, commissionato dalla Comunità d'interessi «Swiss Casino Concept» (SCC). Lo studio mostra in modo esaustivo quali sono le condizioni che determinano il volume di mercato dei casinò svizzeri e a quanto ammonta il potenziale fiscale. Nulla muta il fatto che si tratti di un lavoro commissionato da una cerchia interessata. Il gruppo di lavoro Erard ha verificato i dati dello studio, ripreso le cifre ulteriormente importanti e le ha completate con nuovi dati da esso stesso rilevati.

Sulla scorta dei chiarimenti forniti dal gruppo di lavoro Erard occorre partire dal presupposto che case da gioco con apparecchi automatici che possono vantare un buon afflusso di giocatori generano in media un prodotto lordo dei giochi elevato, soprattutto con gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo e un po' meno con i giochi da tavolo. Esse realizzano inoltre altre importanti entrate mediante il «tronc» e il biglietto d'ingresso. Paragonati agli investimenti necessari, il prodotto lordo dei giochi e le ulteriori entrate dovute ai giochi di case da gioco ben gestite e con un buon afflusso di clienti, porterebbero a redditi aziendali eccessivi, per non dire esagerati, qualora il prodotto lordo dei giochi non venisse tassato massicciamente. Il presente disegno di legge permette al nostro Consiglio di sfruttare interamente il margine di manovra previsto dalla Costituzione per fissare l'aliquota fiscale e lo prescrive con un limite minimo del 60 per cento. Si può andare sotto questo limite minimo per la case da gioco delle categorie A e B nei primi quattro anni di gestione (art. 41 cpv. 4) e per la case da gioco della categoria B inoltre in presenza di determinate condizioni (art. 42).

Non ci è prescritto in quale momento fissare questa aliquota fiscale. Occorrerà farlo al più tardi prima che scada il quarto anno di gestione della prima casa da gioco svizzera, affinché la tassa sulle case da gioco dell'anno di gestione seguente possa essere riscossa debitamente. Tuttavia, per quanto possibile, lo fisseremo prima, ma soltanto quando potremo valutare seriamente le esperienze fatte con la gestione delle prime case da gioco. La determinazione dell'aliquota fiscale deve avvenire così tempestivamente che le aziende delle case da gioco sappiano al più presto possibile quale quota del prodotto lordo dei giochi è a loro disposizione per sostenere i costi di gestione.

Per i motivi di riduzione per le case da gioco della categoria B si rimanda alle argomentazioni nella parte generale del messaggio, al numero 153.7.

Per le case da gioco della categoria A non sono previste possibilità di riduzione, fatta eccezione per il periodo introduttivo nei primi quattro anni di gestione. La differenza fra le due categorie consiste nel fatto che le case da gioco della categoria A rappresentano un «tipo di casinò» completamente nuovo per il nostro Paese, dispongono di una grande area d'attrazione e grazie ad essa presentano un potenziale di clientela nettamente maggiore rispetto alle case da gioco della categoria B, la cui istituzione precedente (Kursaal) si trovava in regioni turistiche. In particolare non vi è nessuna ragione, per le case da gioco della categoria A, di introdurre il motivo di riduzione di una tassa sul prodotto lordo dei giochi. Le case da gioco della categoria A sono aziende assolutamente nuove. La tassa sulle case da gioco contemplata nella Costituzione non sottrae

nulla ai Cantoni di ciò a cui avrebbero avuto diritto prima dell'entrata in vigore della nuova disposizione costituzionale. In tal senso, la situazione si presenta diversa per le case da gioco della categoria B.

Con la soluzione proposta, i Cantoni partecipano in maniera costituzionalmente conforme al sostrato fiscale delle case da gioco della categoria B. D'altro canto - fatto molto importante nei rapporti intercantionali - si evita una concorrenza fiscale tra i Cantoni relativamente alle case da gioco della categoria B.

235.2 Ulteriori questioni

Dagli studi del gruppo di lavoro Erard e dalle esperienze fatte nei Paesi confinanti si può concludere che case da gioco ben organizzate e ben gestite con un'area d'attrazione sufficientemente ampia, saranno imprese redditizie nonostante l'entità dell'imposta sul prodotto lordo dei giochi proposta. Il «tronc» per i giochi da tavolo, che secondo le esperienze estere ammonta al 30-50 per cento circa del prodotto lordo dei giochi, non è tassato ai sensi del presente disegno di legge. Inoltre, le case da gioco possono riscuotere un prezzo d'entrata che procurerebbe sensibili introiti supplementari. Considerati questi aspetti, risulta da una parte giustificato che gli utili delle case da gioco sottostiano all'imposizione fiscale ordinaria per le aziende, i cui proventi spettano a Confederazione, Cantoni e Comuni. D'altra parte né il prodotto lordo dei giochi, né tantomeno le entrate del «tronc», soggiacciono più all'imposta sul valore aggiunto.

Dopo attenta verifica è stato risposto negativamente alla questione se gli utili dei giocatori dovessero sottostare all'imposta preventiva. L'introduzione di un'imposta preventiva sulle vincite nelle case da gioco sarebbe confrontata a difficoltà pressoché insuperabili di ordine pratico. Costituirebbe per le case da gioco svizzere un notevole svantaggio concorrenziale, visto che gli Stati confinanti non conoscono una simile imposizione alla fonte.

235.3 Osservazioni relative ai singoli articoli di legge

Articolo 40

Questa disposizione disciplina il principio e definisce il prodotto lordo dei giochi e il sostrato del prodotto lordo dei giochi.

Articolo 41

Il capoverso 1 delega al Consiglio federale il compito di fissare l'aliquota d'imposta di base (massimo 80%). L'aliquota d'imposta viene fissata in modo che case da gioco gestite secondo i principi economico-aziendali possano ricavare un rendimento adeguato dal capitale investito.

Il capoverso 2 offre al Consiglio federale l'opportunità di fissare una diversa aliquota d'imposta per le due categorie di case da gioco. Questa possibilità di differenziazione ci permette di tenere conto di eventuali diverse premesse di guadagno. Nel fissare l'aliquota d'imposta, teniamo in considerazione eventuali emolumenti che il Cantone riscuote per coprire i costi causati dalle case da gioco.

Il capoverso 3 definisce il margine di manovra entro il quale il Consiglio federale può fissare l'aliquota d'imposta giusta il capoverso 1.

Diversamente dall'aliquota d'imposta giusta il capoverso 1, la possibilità di riduzione accordata al capoverso 4 va fissata individualmente, ossia in relazione alla singola casa da gioco.

Articolo 42

Qui si descrivono i motivi previsti per le case da gioco della categoria B per una riduzione dell'aliquota d'imposta di base.

Il primo motivo di riduzione migliora la situazione fiscale delle case da gioco della categoria B – come le società di lotteria – che con i loro utili promuovono in misura preponderante interessi pubblici o adempiono fini di utilità pubblica. Con il secondo motivo di riduzione si vuole tenere conto del fatto che le case da gioco situate in certe regioni possono apportare un contributo determinante alla promozione del turismo, ma anche che la loro buona frequentazione è solo stagionale.

Anche qui si tratta di riduzioni da vagliare a seconda dei casi e che eventualmente sono fissate di anno in anno.

Articolo 43

Questa disposizione disciplina la riduzione nel caso in cui venga riscossa un'imposta analoga da parte del Cantone per le case da gioco della categoria B. A differenza degli altri motivi di riduzione, l'aliquota d'imposta federale deve obbligatoriamente essere ridotta, qualora un Cantone sfrutti la possibilità che gli compete di riscuotere un'imposta cantonale autonoma sul prodotto lordo dei giochi. Nel qualificare tale riduzione non vi è un potere discrezionale: essa corrisponde al volume dell'imposta cantonale, ma al massimo al 30 per cento del prodotto lordo dei giochi e, nel caso di riduzioni stabilite applicando l'articolo 41 capoverso 4 e l'articolo 42, è ridotta in proporzione. In concreto questo significa che l'ammontare dell'imposta ancora disponibile dopo le suddette riduzioni, va per $\frac{1}{3}$ ai Cantoni e per $\frac{2}{3}$ alla Confederazione.

Articolo 44

La tassazione e il prelievo dell'imposta sulle case da gioco è di competenza della Commissione. Su richiesta di un Cantone (contro rimborso delle spese), essa può occuparsi anche della tassazione e del prelievo dell'imposta cantonale sul prodotto lordo dei giochi, analogamente ai Cantoni che riscuotono l'imposta federale diretta per la Confederazione.

Articolo 45

Questo articolo definisce, in conformità con la legge sull'armonizzazione fiscale, le condizioni per prelevare ricuperi d'imposta e imposte sanzionatorie. A differenza della sanzione di diritto penale della multa, che in linea di principio può essere inflitta solamente a persone fisiche, l'obbligo di pagare un'imposta sanzionatoria, che può ammontare al massimo a cinque volte il ricupero d'imposta, concerne esclusivamente le aziende delle case da gioco.

Osservazioni preliminari

Questo capitolo disciplina composizione, compiti e facoltà della Commissione federale delle case da gioco. Come già rilevato nella parte generale, per costituire la Commissione federale delle case da gioco si è preso quale esempio la Commissione federale delle banche. Le due commissioni peritali hanno anche riflettuto alla possibilità di trasferire all'Amministrazione i compiti che il presente disegno di legge pensava di attribuire alla Commissione federale delle case da gioco. Rispetto a una simile soluzione, la creazione di una commissione speciale presenta il vantaggio che con un sistema di milizia, specialisti di diversi settori (controlling, economia aziendale, contabilità, conduzione aziendale, criminalistica, ecc.) sono riuniti in un unico organo per fare fronte a compiti complessi e vi possano apportare le proprie conoscenze. Il nostro Collegio condivide questa concezione, che del resto non è stata contestata durante la procedura di consultazione.

Articolo 46

Autorità di nomina della Commissione federale delle case da gioco è il Consiglio federale, che disciplina anche la presidenza. I membri della commissione devono essere periti indipendenti. Da un punto di vista formale, tale indipendenza è assicurata dalla definizione della cerchia di persone non eleggibili.

L'autonomia della Commissione è estremamente importante. Se manca, la Commissione non sarà in grado, in situazioni delicate e spinose, di emettere in maniera neutrale e autonoma decisioni anche impopolari, che saranno talora indispensabili per imporre la presente legge e che eventualmente potranno toccare interessi economici regionali e di altro tipo.

Articolo 47

Giusta la presente disposizione, la Commissione si organizza in modo autonomo, fatta salva la designazione della presidenza da parte del nostro Collegio. Il suo regolamento di gestione sottostà nondimeno alla nostra approvazione. Il capoverso 3 costituisce il fondamento legale per la creazione di un segretariato permanente, ossia di una nuova unità amministrativa che sottostà direttamente alla Commissione e che opera al suo servizio.

Articolo 48

Il compito principale della Commissione è formulato in maniera molto ampia al capoverso 1. Contemporaneamente alla Commissione è attribuita la competenza di prendere le misure necessarie per l'esecuzione della presente legge.

I principali compiti parziali sono illustrati in un elenco non esaustivo al capoverso 2. Si tratta di compiti vasti e complessi, il cui adempimento riveste un'importanza decisiva ai fini dell'esecuzione della presente legge.

Giusta il capoverso 3, la Commissione può in ogni momento esigere dalle case da gioco nonché dalle aziende fornitrici le informazioni e la documentazione

necessarie. Lo stesso vale per gli uffici di revisione delle case da gioco e delle aziende fornitrici. Se lo reputa necessario, la Commissione può inoltre ricorrere all'aiuto di specialisti.

Allo scopo di garantire un'efficace vigilanza e controllo dell'esercizio dei giochi, è essenziale la possibilità di monitoraggio degli impianti EED della casa da gioco. Il monitoraggio riguarda esclusivamente dati relativi a cose e non a persone (in particolare dati sugli apparecchi automatici con possibilità di vincite in denaro e sistemi di Jackpot). Tale monitoraggio EED può contribuire in misura determinante a individuare subito e più facilmente eventuali operazioni insolite.

Articolo 49

Premessa essenziale per lo svolgimento efficace dell'attività della Commissione è l'obbligo di collaborazione con le autorità amministrative e di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni.

Articolo 50

La Commissione può e deve ordinare tutte le misure necessarie a creare una situazione regolare e a eliminare eventuali disordini nelle case da gioco. Può in particolare svolgere indagini e per la durata delle stesse ordinare misure, nonché, ad esempio, sospendere la concessione.

Giusta l'articolo 50 capoverso 3, i funzionari del segretariato sono autorizzati, laddove necessario, a intervenire direttamente nella gestione della casa da gioco. Si tratta di un intervento di polizia in loco, allo scopo di allontanare i pericoli e tutelare le prove in vista di un'inchiesta amministrativa o penale. La Commissione delle case da gioco e il suo segretariato esercitano quindi anche una funzione di polizia per le case da gioco.

Non si è invece ritenuto necessario istituire un vero e proprio corpo di polizia impiegato nelle case da gioco. La concezione per il controllo e la vigilanza del presente disegno di legge, come illustrato nelle osservazioni introduttive, si basa innanzitutto su un controllo della qualità della concezione di sicurezza propria dell'azienda. Il controllo di polizia in loco costituirà dunque una situazione eccezionale. Ove, a causa di atti criminali, sia necessario procedere a veri e propri interventi di polizia nelle case da gioco, la Commissione, o il suo segretariato, farà ricorso agli organi cantonali di polizia competenti.

Allo scopo di applicare i provvedimenti decisi, l'articolo 50 capoverso 4 riconosce alla Commissione delle case da gioco la possibilità dell'esecuzione d'ufficio, nonché della pubblicazione del rifiuto da parte della casa da gioco di dar seguito ai suoi provvedimenti. Questa stigmatizzazione eserciterà un notevole effetto preventivo. Ove il rifiuto di sottoporsi a una decisione esecutiva riguardi una condizione importante ai fini dell'ottenimento della concessione oltre alle misure usuali la Commissione ritirerà, limiterà o sospenderà inoltre la concessione.

Articolo 51

L'efficacia della legge in vigore dipende in misura decisiva dall'effetto preventivo delle sanzioni. Per infrazioni contro concessioni o disposizioni, il disegno prevede quindi dure sanzioni, comminate nei confronti dell'azienda colpevole.

Adottare sanzioni amministrative risulta quindi indicato poiché, salvo poche eccezioni contemplate dal diritto penale amministrativo, sono perseguibili penalmente soltanto persone fisiche; secondo la dottrina dominante, le imprese, in quanto persone giuridiche o comunità di persone, non hanno capacità a delinquere, dato che non può essere attribuita loro una colpa soggettiva. Inoltre occorre partire dal presupposto che nel caso di aziende più grandi spesso è molto difficile riconoscere la persona responsabile, a livello penale, di una determinata decisione.

La sanzione di diritto amministrativo concepita secondo il modello della nuova legge sui cartelli si riallaccia alle concessioni e alle disposizioni. Per le aziende, la situazione dal punto di vista giuridico diventa così più chiara.

L'azienda colpevole deve risentire della sanzione. Le multe contro le persone fisiche sono commisurate in base alle loro condizioni economiche e si ripercuotono quindi in misura piuttosto marginale sulla vita economica. Paragonate agli utili realizzati dall'impresa violando la legge, esse sono assolutamente inadeguate. Oltretutto è da supporre che di regola l'azienda si accoli il pagamento delle multe comminate contro i manager responsabili. In questo modo esse diventano una voce in uscita calcolabile, perdendo così il loro effetto preventivo. Per questo motivo il disegno prescrive sanzioni amministrative, valutate innanzitutto in rapporto all'utile realizzato grazie alla violazione. La sanzione può ammontare sino a tre volte l'importo dell'utile realizzato. Nei casi in cui non è possibile quantificare tale utile, viene riscosso a titolo di compensazione un importo pari al 20 per cento al massimo del prodotto lordo dei giochi dell'ultimo anno di esercizio. L'ammontare reale dell'importo andrà invece calcolato in base alla situazione concreta. Con ogni probabilità raggiungerà il limite massimo soltanto in casi estremamente rari. Un onere pari all'utile realizzato costuirà però di regola il limite inferiore della sanzione.

Le sanzioni amministrative sono applicabili cumulativamente a quelle di diritto penale. Anche quando contro l'azienda è pronunciata una sanzione amministrativa, la persona responsabile può essere perseguita penalmente, a condizione che se ne possa provare la colpevolezza.

Articolo 52

La Commissione presenta annualmente il suo rapporto d'attività. I destinatari sono il nostro Collegio e l'opinione pubblica.

L'obbligo della Commissione di pubblicare il proprio rapporto annuo nonché altre informazioni concernenti il settore delle case da gioco riveste un'importanza da non sottovalutare nella concezione del controllo. La pubblicazione di queste informazioni le rende appurabili agli occhi della popolazione. Tale trasparenza espleta tra l'altro anche un effetto preventivo e facilita la discussione su vantaggi e svantaggi delle case da gioco per le regioni di sito.

Articolo 53

Le spese di vigilanza, ossia in particolare i costi della Commissione e del segretario non sono finanziati dall'imposta sulle case da gioco, bensì dagli emolumenti. Gli emolumenti generali di vigilanza, cui soggiace ogni concessionario, sono fissati ogni anno dalla Commissione in conformità con le spese di vigilanza causate l'anno precedente. La Commissione preleva emolumenti che coprono le spese dei provvedimenti che adotta. Essa può esigere anticipi sulle spese.

Le case da gioco gestite in maniera ineccepibile, la cui gestione richiede un onere inferiore per vigilanza e sorveglianza, possono quindi risparmiare sui costi e devono versare meno emolumenti rispetto alle case da gioco che causano un maggiore onere per gli stessi motivi.

25 Capitolo 5: Protezione giuridica

Articolo 54

A garanzia della protezione giuridica, contro i provvedimenti della Commissione è possibile ricorrere presso la Commissione di ricorsi in materia di case da gioco. Per il momento non s'intende creare una commissione speciale per i ricorsi delle case da gioco, ma trasmettere il procedimento a una commissione per i ricorsi già esistente. Per il procedimento d'appello valgono le disposizioni della procedura federale.

26 Capitolo 6: Disposizioni penali

Articolo 55

Questa disposizione descrive le violazioni contro la legge sulle case da gioco, considerate come delitti.

La comminatoria penale della detenzione di un anno al massimo corrisponde a quella degli altri atti legislativi di diritto penale amministrativo. Le multe massime comminate sono invece chiaramente superiori a quelle del diritto penale generale e ammontano a due milioni di franchi per il reato intenzionale e a 500 000 franchi se l'autore ha agito per negligenza.

L'entità di queste multe si giustifica con gli interessi economici che stanno alla base del gioco. Il quadro delle multe eserciterà quindi un corrispondente effetto preventivo.

Articolo 56

Per le contravvenzioni vale la multa massima di 500 000 franchi per i reati intenzionali. In caso di negligenza la multa massima ammonterà pur sempre a 250 000 franchi.

Articolo 57

Poiché le infrazioni sono perseguite e giudicate da un'unità amministrativa della Confederazione, è applicabile il diritto penale amministrativo della Confederazione.

27 **Capitolo 7: Disposizioni finali**

Articolo 58

Questo articolo autorizza il Consiglio federale a emanare le disposizioni d'esecuzione relative alla legge sulle case da gioco.

Articoli 59/60

Questi due articoli abrogano la vigente legge sulle case da gioco⁷⁾ e l'ordinanza concernente l'esercizio dei giochi nei Kursaal⁸⁾. Contemporaneamente sono modificate le seguenti leggi:

- a. la legge federale del 19 settembre 1978 su l'organizzazione e la gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale (RS 172.010);
- b. la legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (RS 831.10);
- c. la legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (RS 642.11);
- d. la legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (RS 642.14);
- e. la legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (FF 1996 III 993 segg.; non ancora in vigore).

Articolo 61

Questo articolo autorizza il nostro Consiglio ad emanare prescrizioni in vista della procedura per il rilascio delle prime concessioni.

Articolo 62

Sarebbe inopportuno fissare la data d'entrata in vigore della legge nella legge stessa. Il nostro Collegio deve poter disporre di un più ampio margine di manovra. L'entrata in vigore sarà possibile soltanto allorché le numerose disposizioni d'esecuzione saranno state emanate. Risulta impossibile stimare con precisione il tempo necessario per tale lavoro.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

31 Sulla Confederazione

La legge sulle case da gioco prevede agli articoli 46 e 47 la creazione di una Commissione federale delle case da gioco e di un segretariato permanente, aggregato alla Commissione. All'inizio esso presenterà un effettivo piuttosto scarso ma comunque sufficiente che, a seconda dell'evoluzione delle case da gioco in Svizzera verrà successivamente rafforzato. I costi per il personale e tutti gli altri costi vanno coperti mediante emolumenti, così da non causare spese supplementari alla Confederazione.

⁷⁾ RS 935.52

⁸⁾ RS 935.53

32 Sui Cantoni

Per i Cantoni di sito potrebbero risultare maggiori costi amministrativi e di polizia, che comunque dovrebbero mantenersi entro i limiti poiché alle vere e proprie mansioni di controllo e sorveglianza ottempereranno le autorità federali competenti. A questo aumento si contrappone un vantaggio economico per i Cantoni e i Comuni di sito. Dal punto di vista fiscale, le case da gioco di entrambe le categorie sono molto interessanti quali contribuenti per le imposte aziendali; nel caso delle case da gioco della categoria B, i Cantoni hanno inoltre la possibilità di riscuotere una tassa vincolata al prodotto lordo dei giochi. Viene così compensato questo maggiore onere dei Cantoni. D'altro canto, nel fissare l'aliquota d'imposta il nostro Consiglio tiene conto di eventuali emolumenti che il Cantone riscuote a copertura dei costi causati dalle case da gioco.

33 Ripercussioni economiche e sociali

Poiché la Svizzera può rifarsi soltanto a limitate esperienze pratiche nel settore dei giochi d'azzardo e delle case da gioco, le ripercussioni economiche e sociali possono unicamente essere stimate e non illustrate mediante dati concreti. Le cifre relative alle esperienze vissute all'estero possono servire soltanto limitatamente da base di accertamento delle ripercussioni.

La gestione delle case da gioco avrà ripercussioni economiche in vari settori. I proventi delle case da gioco e dell'imposizione fiscale ordinaria porteranno a maggiori introiti fiscali per la Confederazione (AVS/AI) nonché per i Cantoni e i Comuni di sito. L'istituzione di una casa da gioco avrà conseguenze a livello di infrastrutture, nel senso che verranno creati posti di lavoro principali nelle case da gioco (e negli esercizi annessi) e secondari nei vari settori di fornitura. È inoltre probabile che le case da gioco rappresentino un'ulteriore attrazione turistica per le regioni in cui si trovano, il che porterà a un aumento del numero di visitatori.

Mediante i numerosi provvedimenti previsti nella legge (ad es. esclusione dal gioco) si vogliono impedire il più possibile le ripercussioni negative dal punto di vista sociale. La mania del gioco, presente nella cultura di ogni popolazione può essere indirizzata entro binari ordinati e controllabili grazie a una gestione del gioco sicura e trasparente. Occorre inoltre osservare che soltanto in minima parte i giocatori devono essere definiti come giocatori problematici.

4 Programma di legislatura

Il progetto è stato annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 1995-1999 (FF 1996 II 343).

5 Rapporti con il diritto europeo

51 Unione europea

Nell'ambito dell'Unione europea nessun atto giuridico unitario disciplina il settore delle case da gioco. La competente Commissione europea ha rinunciato a emanare una direttiva europea per il disciplinamento del gioco d'azzardo, poiché gli Stati membri dell'Unione europea hanno sempre considerato questo settore come facente parte della loro sovranità nazionale. Tale rivendicazione di sovranità è stata riconosciuta anche dalla Corte di giustizia europea (cfr. sentenza del 24 marzo 1994 sul caso Schindler). È ben vero che la Corte di giustizia europea ha riconosciuto le libertà fondamentali del Trattato europeo, in particolare quella riguardante le prestazioni di servizio, anche per il settore dei giochi d'azzardo. Nel contempo è stato tuttavia stabilito che gli Stati membri possono, nel proprio interesse culturale e sociale, limitare questa libertà fino a vietarla, purché queste misure limitative non siano discriminatorie.

52 Diritto comparato

In relazione al confronto con il diritto di altri Stati europei, rimandiamo al numero 14.

6 Basi giuridiche

61 Costituzionalità

Il presente disegno di legge si fonda sull'articolo 35 della Costituzione federale.

L'articolo 35 capoverso 1 Cost. attribuisce alla Confederazione la piena competenza di legiferare in materia di giochi d'azzardo con possibilità di vincite in denaro o in altri vantaggi patrimoniali. Il capoverso 2 prevede un sistema di concessioni per le case da gioco. Giusta l'articolo 35 capoverso 3 Cost. la legislazione stabilisce i limiti di posta. Per facilitare l'adeguamento delle poste è previsto di delegare questa competenza al nostro Consiglio.

L'imposizione fiscale delle case da gioco è stata sottoposta a un'approfondita verifica. L'articolo 35 capoverso 5 recita: «Alla Confederazione è versata una tassa dipendente dai proventi delle case di gioco e corrispondente al massimo all'80 per cento delle entrate lorde della gestione delle case di gioco. La tassa è utilizzata per coprire i contributi federali all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità». Il disegno di legge prevede che il nostro Collegio riduca la tassa per le case da gioco della categoria B qualora un Cantone riscuota una tassa simile per queste case da gioco (art. 43 cpv. 1 del disegno). In questo caso la riduzione corrisponde all'importo della tassa cantonale, non può però superare il 30 per cento del prodotto lordo dei giochi (art. 43 cpv. 2 del disegno). L'articolo 35 capoverso 5 Cost. consente un disciplinamento di questo tipo. Tale capoverso prescrive infatti soltanto un'aliquota massima. Il disegno di legge rinuncia a sfruttare completamente il margine di manovra esistente, così da permettere ai Cantoni di riscuotere autonomamente una tassa sulle case da gioco.

La tassa sulle case da gioco giusta il capoverso 5 non impedisce infatti ai Cantoni di sottoporre gli utili dei giochi a ulteriori imposte e contributi⁹⁾. Con il totale sfruttamento del margine di manovra concesso sarebbe difficilmente realizzabile un'imposizione fiscale supplementare da parte dei Cantoni.

62 Delega del diritto di legiferare

In una serie di disposizioni sono previste deleghe del diritto di legiferare al nostro Consiglio e alla Commissione federale delle case da gioco, deleghe che vanno oltre la competenza generale di emanare ordinanze d'esecuzione.

A. Delega legislativa al Consiglio federale

Art. 3 cpv. 4 Nozioni e delimitazione

Considerata la varietà e la complessità del settore dei giochi, la disposizione consente di precisare i criteri di delimitazione a livello di ordinanza. Questo crea una migliore premessa per la ripartizione dei giochi; in particolare sarà possibile tener meglio conto delle evoluzioni future in questo settore.

Art. 4 cpv. 2 Giochi d'azzardo autorizzati

Il nostro Collegio è autorizzato a definire i giochi da tavolo ammessi nelle case da gioco in termini generali nell'ordinanza, oppure più specificatamente per le singole case da gioco nella concessione. Ciò consente di tener conto in modo flessibile delle mutevoli esigenze del pubblico di giocatori, di eventuali sviluppi di nuovi giochi o di cambiamenti nell'ambito dei giochi d'azzardo offerti dai Paesi limitrofi.

Art. 6 Disposizioni tecniche relative al gioco

I dettagli delle disposizioni tecniche e di gioco per i sistemi di gioco, nonché per gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo e per i giochi di destrezza devono essere fissati a livello di ordinanza. Vanno disciplinati in particolar modo le procedure d'omologazione, di valutazione della conformità e di ammissione degli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo e per i giochi di destrezza, i sistemi di Jackpot e altri impianti tecnici e di gioco (ad es. tavoli da gioco).

Riguardo agli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo, il nostro Consiglio è incaricato di procedere a una suddivisione in categorie. Quest'ultima appare necessaria per poter chiaramente distinguere l'offerta di apparecchi automatici nelle due categorie di case da gioco.

Art. 8 cpv. 2 Categorie

Affinché l'attrattiva della case da gioco della categoria B non venga eccessivamente limitata, il nostro Collegio può autorizzare o disciplinare dettagliatamente il collegamento interno degli apparecchi automatici per i giochi d'az-

⁹⁾ Paul Richli nel Commento all'art. 35 Cost., n. marg. 12

zardo nelle singole casa da gioco. Ci viene così fornito uno strumento con cui, ad esempio, compensare in futuro eventuali svantaggi rispetto alla concorrenza estera.

Art. 14 cpv. 3 Concezione di sicurezza e concezione sociale

Un'applicazione delle disposizioni sulla realizzazione della concezione di sicurezza adeguata alle costanti evoluzioni tecniche impone che il nostro Consiglio possa aggiornarne rapidamente le esigenze a livello di ordinanza.

Alla luce della situazione attuale, anche un disciplinamento esaustivo a livello di legge delle misure previste nella concezione sociale appare poco plausibile, non da ultimo a causa della scarsa esperienza della Svizzera in questo settore. Il nostro Collegio dovrà dunque opportunamente fissare dette premesse a livello di ordinanza e, se necessario, adeguarle alle conoscenze più recenti.

Art. 20 Autorizzazioni

Per soddisfare le elevate esigenze di qualità e di sicurezza richieste per la gestione di una casa da gioco, conformemente al modello estero (ad es. Stati Uniti) sono necessarie autorizzazioni speciali per determinate attività. Il numero e l'assetto delle autorizzazioni impongono la possibilità di adeguarsi rapidamente all'evoluzione dei succitati settori, ciò che rende necessaria una delega al nostro Consiglio.

Art. 26 cpv. 1 Poste massime

Al nostro Collegio deve essere offerta la possibilità di stabilire per ordinanza, in maniera flessibile e conforme al mercato, le poste massime a seconda del tipo di gioco. Per fare ciò deve tener conto adeguatamente delle ripercussioni sociali e finanziarie che ne derivano.

Art. 36 Diritto applicabile

Per tener conto dei futuri sviluppi nell'applicazione della legge sulle case da gioco, il nostro Consiglio è autorizzato a prevedere delle deroghe per il bilancio e il rapporto di gestione. In questo senso occorre quindi una norma di delega corrispettiva.

Art. 41 cpv. 1, 2 e 4 Aliquota d'imposta

Nell'ambito della competenza delegata al nostro Consiglio di legiferare, nel fissare concretamente l'aliquota d'imposta teniamo in considerazione le particolarità delle diverse categorie di case da gioco.

Art. 42 Agevolazioni fiscali

Il nostro Consiglio, accogliendo le corrispettive norme di delega previste nella legge, ha l'opportunità, dati determinati motivi legali, di ridurre conformemente l'aliquota d'imposta per le case da gioco della categoria B.

Art. 43 cpv. 1 Riduzione dell'imposta in caso di prelievo di un'imposta cantonale analoga

Con la prevista riduzione in caso di riscossione di un'imposta cantonale sul prodotto lordo dei giochi, il nostro Collegio tiene conto in misura adeguata degli interessi dei Cantoni a partecipare al sostrato fiscale delle case da gioco della categoria B. Una corrispettiva norma di delega è inevitabile.

Art. 44 cpv. 1 Tassazione e prelievo

Il disciplinamento particolareggiato della procedura di tassazione e di prelievo fiscale deve avvenire opportunamente a livello di ordinanza. Questo rende necessaria una norma di delega.

Art. 61 Procedura per il rilascio della prima concessione

Spetta al nostro Consiglio disciplinare in maniera più dettagliata la procedura di rilascio delle prime concessioni, onde, in una prima fase successiva all'attuazione della presente legge, poter effettuare un'opera di coordinazione a livello temporale e contenutistico.

Art. 62 Referendum ed entrata in vigore

L'attuazione della legge è affidata al Consiglio federale allorché tutte le premesse necessarie saranno adempiute.

B. Ulteriori deleghe legislative alla Commissione federale delle case da gioco

Art. 28 cpv. 3 Mezzi di pagamento e depositi

La Commissione delle case da gioco deve stabilire, nel modo in cui più le sembra adeguato, a partire da quale importo la casa da gioco deve effettuare il pagamento delle vincite o corrispondere i rimborsi ai giocatori tramite assegno.

Art. 47 cpv. 1 Organizzazione

Giusta l'articolo 23 capoverso 2 della legge sulle banche, anche alla Commissione delle case da gioco è affidato il compito di organizzarsi e di emanare un proprio regolamento aziendale. Per far ciò è necessaria una norma di delega nella legge.

Art. 53 cpv. 2 Emolumenti

Gli emolumenti per la vigilanza devono essere fissati in modo da coprire i costi complessivi reali sopportati dalla Commissione e dal suo segretariato per la sorveglianza delle case da gioco. Una delega consente la necessaria flessibilità per fissare in maniera adeguata detti emolumenti ogni anno.

Legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco (Legge sulle case da gioco, LCG)

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 35 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 26 febbraio 1997¹⁾,

decreta:

Capitolo 1: Oggetto e scopo

Art. 1 Oggetto

¹ La presente legge disciplina il gioco d'azzardo remunerato in denaro o in vantaggi patrimoniali, nonché la concessione, la gestione e l'imposizione fiscale delle case da gioco.

² Sono fatte salve le disposizioni della legge federale dell'8 giugno 1923²⁾ concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate.

Art. 2 Scopo

La presente legge si propone di:

- a. assicurare un esercizio sicuro e trasparente dei giochi;
- b. impedire la criminalità e il riciclaggio di denaro sporco nelle case da gioco;
- c. prevenire le conseguenze socialmente nocive del gioco;
- d. promuovere il turismo;
- e. procurare entrate alla Confederazione.

Capitolo 2: Giochi

Art. 3 Nozioni e delimitazione

¹ I giochi d'azzardo sono giochi i cui elementi ludici, fatta una posta, prospettano complessivamente o in maniera determinante la possibilità di una vincita in denaro o di un altro vantaggio patrimoniale, dovuti esclusivamente o in modo preponderante al caso.

² Gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo sono apparecchi che, fatta una posta, offrono un gioco d'azzardo automatizzato nelle sue parti essenziali.

¹⁾ FF 1997 III 129

²⁾ RS 935.51

³ Gli apparecchi automatici per i giochi di destrezza sono apparecchi che, fatta una posta, offrono un gioco di destrezza automatizzato nelle sue parti essenziali e la cui vincita dipende esclusivamente o in modo preponderante dalla destrezza di un giocatore medio.

⁴ Il Consiglio federale emana disposizioni dettagliate riguardo alla delimitazione.

Art. 4 Giochi d'azzardo autorizzati

¹ Sono vietati i giochi d'azzardo gestiti al di fuori delle case da gioco concessionarie.

² Il Consiglio federale stabilisce nella concessione o mediante ordinanza i giochi da tavolo che le case da gioco sono autorizzate a offrire.

Art. 5 Reti elettroniche di telecomunicazione

È vietato l'impiego di reti elettroniche di telecomunicazione, segnatamente Internet, per l'esercizio dei giochi d'azzardo.

Art. 6 Disposizioni tecniche relative al gioco

¹ Il Consiglio federale emana disposizioni tecniche in merito ai sistemi di gioco nonché agli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo e i giochi di destrezza. Disciplina in modo particolare l'omologazione, la valutazione della conformità e l'ammissione.

² In particolare suddivide gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo in categorie, in base alla posta massima, nonché alla possibilità di vincita e di perdita.

Capitolo 3: Case da gioco

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 7 Nozione

La casa da gioco è un'impresa che offre in modo professionale il gioco d'azzardo.

Art. 8 Categorie

¹ Le case da gioco della categoria A offrono giochi da tavolo e apparecchi automatici per i giochi d'azzardo. Possono attuare il collegamento elettronico tra gli apparecchi automatici della casa da gioco stessa, nonché tra le case da gioco della categoria A, in particolare per la costituzione di Jackpot.

² Le case da gioco della categoria B offrono il gioco della boule e/o quello della roulette, nonché apparecchi automatici per i giochi d'azzardo con un

minor potenziale di vincita e di perdita rispetto a quelli delle case da gioco della categoria A. Il Consiglio federale stabilisce se e in che misura è ammesso il collegamento elettronico tra gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo all'interno di una casa da gioco della categoria B.

Art. 9 Siti e numero

¹ Le case da gioco sono ripartite nel modo più equilibrato possibile tra le regioni interessate.

² Il numero delle case da gioco della categoria A è limitato a sette.

Sezione 2: Concessioni

Art. 10 Concessione di sito e di gestione

¹ Per l'istituzione di una casa da gioco in un determinato luogo occorre una concessione di sito.

² Per la gestione occorre una concessione di gestione.

Art. 11 Concessionario

Si rilascia una concessione esclusivamente a:

- a. persone giuridiche di diritto pubblico;
- b. società anonime conformemente al diritto svizzero, il cui capitale azionario è suddiviso in azioni nominative e i cui membri del consiglio d'amministrazione sono domiciliati in Svizzera;
- c. società cooperative conformemente al diritto svizzero, i cui membri del consiglio d'amministrazione sono domiciliati in Svizzera.

Art. 12 Condizioni generali per l'ottenimento della concessione

¹ La concessione può essere rilasciata se:

- a. il richiedente, i soci in affari e i loro aventi diritto economico, nonché i possessori di quote e i loro aventi diritto economico che dispongono di mezzi finanziari propri sufficienti, godono di una buona reputazione e presentano tutte le garanzie per un'attività irreprensibile;
- b. il richiedente e i possessori di quote e, su richiesta della Commissione federale delle case da gioco (Commissione), anche i soci in affari hanno dimostrato la provenienza lecita dei mezzi finanziari a disposizione.

² La concessione può essere legata a condizioni e oneri.

Art. 13 Condizioni speciali

¹ Una concessione di sito può essere rilasciata soltanto se:

- a. il Cantone e il Comune d'ubicazione si esprimono a favore;

b. il richiedente, a mezzo di un rapporto, prova l'interesse economico che la casa da gioco riveste per la regione di sito.

² La concessione di gestione può essere rilasciata soltanto se il richiedente:

a. mediante gli statuti, l'organizzazione, le relazioni contrattuali con il concessionario di sito, nonché le altre relazioni contrattuali e i regolamenti dei giochi garantisce l'indipendenza della gestione e la sorveglianza dell'esercizio dei giochi;

b. presenta una concezione di sicurezza e una concezione sociale;

c. presenta un piano contabile circa la redditività, dal quale emerge in maniera attendibile che la casa da gioco è in grado di sopravvivere economicamente;

d. espone le misure atte a creare le condizioni per l'accertamento regolamentare dell'imposta sulle case da gioco.

³ Ove il concessionario di sito e il concessionario di gestione non siano identici, per il rilascio della concessione di gestione è necessario il consenso del concessionario di sito.

Art. 14 Concezione di sicurezza e concezione sociale

¹ La concezione di sicurezza deve contemplare le misure che la casa da gioco intende adottare per garantire lo svolgimento sicuro dei giochi, nonché per prevenire la criminalità e il riciclaggio di denaro sporco.

² La concezione sociale deve contemplare le misure che la casa da gioco intende adottare per prevenire o sopprimere le conseguenze socialmente nocive del gioco.

³ Il Consiglio federale stabilisce i requisiti della concezione di sicurezza e della concezione sociale.

Art. 15 Procedura

¹ Le richieste di concessione vanno presentate alla Commissione, all'attenzione del Consiglio federale.

² La Commissione dispone la pubblicazione delle richieste nel Foglio federale e nei Fogli ufficiali cantonali.

³ Attua la procedura e invita segnatamente a prendere posizione.

⁴ Presenta pertinente richiesta al Dipartimento competente, all'attenzione del Consiglio federale.

Art. 16 Decisione

¹ Il Consiglio federale decide sul rilascio della concessione; la decisione non è impugnabile.

² La concessione è pubblicata nel Foglio federale e nel Foglio ufficiale del Cantone di sito.

Art. 17 Validità e divieto di cessione

¹ La concessione per le case da gioco della categoria A ha una validità di 20 anni, quella per le case da gioco della categoria B di 15 anni.

² La concessione può essere prorogata o rinnovata.

³ La concessione non è cedibile; sono nulli tutti i negozi giuridici in merito.

Art. 18 Obbligo di comunicare

Il concessionario comunica alla Commissione:

- a. tutte le modifiche importanti delle condizioni per il rilascio della concessione;
- b. le modifiche relative al capitale o al diritto di voto, che comporterebbero una concentrazione nelle stesse mani superiore al 5 per cento.

Art. 19 Revoca, limitazione, sospensione

¹ La Commissione revoca la concessione se non sono più soddisfatte le condizioni essenziali del rilascio, oppure se il concessionario:

- a. l'ha ottenuta fornendo indicazioni incomplete o false;
- b. non ha avviato la gestione entro il termine fissato nella concessione;
- c. cessa la gestione durante un periodo relativamente lungo, a meno che l'interruzione non sia dovuta a circostanze indipendenti dalla sua volontà.

² Revoca altresì la concessione se il concessionario o una delle persone cui egli ha affidato la direzione:

- a. contravvengono in maniera grave o ripetuta alla presente legge, alle prescrizioni d'esecuzione o alla concessione;
- b. abusano della concessione per scopi illeciti.

³ In casi di gravità minore, la Commissione può sospendere la concessione, limitarla o sottoporla a condizioni e oneri supplementivi.

⁴ Se il concessionario cui viene ritirata la concessione è una società anonima o una società cooperativa, la Commissione ne può ordinare lo scioglimento; essa designa il liquidatore e ne sorveglia l'attività.

Sezione 3: Gestione

Art. 20 Autorizzazioni

¹ Il Consiglio federale può prevedere autorizzazioni speciali, segnatamente per l'assunzione del personale dirigente, per i fornitori di apparecchi automatici e per l'equipaggiamento tecnico.

² Esso disciplina le condizioni d'autorizzazione e la procedura.

Art. 21 Divieto di gioco

Sottostanno al divieto di gioco le seguenti persone:

- a. le persone di età inferiore ai 18 anni;
- b. gli impiegati della casa da gioco e delle aziende accessorie, nonché le persone addette alla fabbricazione o al commercio d'installazioni di gioco;
- c. gli azionisti che detengono oltre il 5 per cento del capitale azionario della casa da gioco, nonché i soci della società cooperativa;
- d. i membri degli organi della casa da gioco;
- e. i membri della Commissione e del suo segretariato;
- f. i membri degli organi delle aziende di fabbricazione o addette al commercio di installazioni di gioco;
- g. le persone oggetto di una misura di esclusione dal gioco.

Art. 22 Misure di esclusione dal gioco

¹ La casa da gioco esclude dal gioco le persone delle quali sa o deve presumere, in base alla propria constatazione nella casa da gioco o in base a informazioni di terzi che:

- a. sono indebitate o non sono in grado di far fronte ai loro obblighi finanziari;
- b. rischiano poste sproporzionate rispetto al reddito e alla sostanza;
- c. pregiudicano lo svolgimento ordinato dei giochi o la buona reputazione della casa da gioco.

² I giocatori possono chiedere personalmente di essere esclusi dai giochi.

³ La casa da gioco iscrive le misure di esclusione in un registro e comunica alle altre case da gioco in Svizzera l'identità delle persone escluse. I dati sono cancellati immediatamente dopo la revoca dell'esclusione dal gioco.

Art. 23 Limitazioni d'ingresso

La casa da gioco è autorizzata a:

- a. negare l'accesso a qualsiasi persona senza indicarne i motivi;
- b. esigere un prezzo d'entrata;
- c. fissare prescrizioni quanto all'abbigliamento.

Art. 24 Identificazione

¹ La casa da gioco deve accertarsi dell'identità dei giocatori prima di autorizzarli a entrare. Quale prova d'identità valgono tutti i documenti ufficiali.

² Ove il settore dei giochi da tavolo e quello degli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo siano chiaramente separati, la casa da gioco verifica soltanto l'identità delle persone che richiedono l'accesso ai tavoli.

Art. 25 Contrassegni

Ai tavoli è permesso giocare soltanto con gettoni.

Art. 26 Poste massime

¹ Il Consiglio federale fissa le poste massime secondo il tipo di gioco.

² Tiene conto dei rischi legati ai singoli giochi.

Art. 27 Prestiti e anticipi

¹ La casa da gioco non è autorizzata a concedere prestiti:

- a. ai membri dei suoi organi;
- b. agli impiegati della casa da gioco o delle aziende accessorie;
- c. alle persone addette alla fabbricazione o al commercio d'installazioni di gioco;
- d. alle persone vicine a quelle citate alle lettere a-c.

² La casa da gioco, gli organi e gli impiegati non possono concedere prestiti o anticipi ai clienti; la casa da gioco può concedere prestiti soltanto ai clienti di cui è dimostrata la solvibilità e le cui poste sono proporzionate alle loro condizioni di reddito e di sostanza.

Art. 28 Mezzi di pagamento e depositi

¹ La casa da gioco non è autorizzata ad:

- a. accettare denaro contante estero;
- b. accettare od emettere assegni al portatore.

² Può accettare assegni emessi dal traente a nome della casa da gioco. Al momento dell'accettazione deve sincerarsi dell'identità della persona che emette l'assegno. L'operazione va registrata.

³ La Commissione fissa l'importo a partire dal quale le vincite o i rimborsi devono essere corrisposti tramite assegno.

⁴ La casa da gioco può conservare le vincite sotto forma di deposito a disposizione dei clienti. È vietata la corresponsione di interessi su tali depositi.

Art. 29 Mance

¹ Le mance a favore dell'insieme degli impiegati vanno versate nei contenitori speciali previsti a tale scopo («tronc»).

² Può accettare mance individuali e liberalità di altra natura esclusivamente il personale di servizio, segnatamente quello dei ristoranti, i fattorini e i portieri.

Art. 30 Rapporto di gestione

Ogni anno la casa da gioco sottopone alla Commissione un rapporto di gestione. Vi espone, segnatamente, l'attuazione della concezione di sicurezza e della concezione sociale.

Art. 31 Diritto d'accesso e di consultazione

¹ La casa da gioco deve concedere in qualsiasi momento alla Commissione l'accesso alle proprie installazioni e garantire i collegamenti online giusta l'articolo 48 capoverso 3 lettera d.

² Deve concedere in qualsiasi momento all'autorità di perseguimento penale la consultazione del registro relativo alle misure di esclusione dal gioco.

Art. 32 Obbligo di segretezza

Gli organi e gli impiegati della casa da gioco sottostanno all'obbligo di segretezza.

Art. 33 Pubblicità

Una casa da gioco non è autorizzata a fare pubblicità in modo invadente.

Art. 34 Misure contro il riciclaggio di denaro sporco

La casa da gioco sottostà alla legge federale del ...¹⁾ relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (legge sul riciclaggio di denaro, LRD).

Art. 35 Attestazione delle vincite

La casa da gioco attesta le vincite dei giochi alle autorità soltanto se:

- a. le autorità necessitano di tali informazioni per l'adempimento dei loro compiti legali;
- b. la casa da gioco ha potuto verificare la provenienza delle poste e il fatto della vincita e
- c. il giocatore, prima di lasciare la casa da gioco, ha espressamente richiesto che venga registrata la vincita.

Sezione 4: Contabilità e revisione

Art. 36 Diritto applicabile

Le prescrizioni del Codice delle obbligazioni²⁾ sulle società anonime e le disposizioni della presente legge si applicano al conto annuale e al rapporto di gestione della casa da gioco, a prescindere dalla forma giuridica di quest'ultima. Il Consiglio federale può prevedere eccezioni.

¹⁾ RS ...; RU ... (FF 1996 III 993 segg.)

²⁾ RS 220

Art. 37 Ufficio di revisione

¹ La casa da gioco fa verificare il proprio conto annuale da un ufficio di revisione indipendente.

² I revisori devono, indipendentemente dal bilancio complessivo, dalla cifra d'affari realizzata e dal numero di dipendenti, soddisfare ai particolari requisiti professionali giusta l'articolo 727b del Codice delle obbligazioni¹⁾.

³ L'ufficio di revisione presenta il rapporto di revisione alla Commissione.

Art. 38 Obbligo d'informare

La casa da gioco deve permettere all'ufficio di revisione di esaminare i libri contabili e i giustificativi, nonché fornirgli tutte le informazioni necessarie per l'adempimento del compito di revisione.

Art. 39 Obbligo di denunciare

Se, procedendo alla verifica, constata infrazioni alla presente legge, fatti rilevanti di diritto penale o altre irregolarità, l'ufficio di revisione ne informa immediatamente la Commissione e la competente autorità cantonale di perseguimento penale.

Sezione 5: Imposizione fiscale

Art. 40 Principio

¹ La Confederazione preleva da ogni casa da gioco un'imposta calcolata sul prodotto lordo dei giochi (imposta sulle case da gioco).

² Il prodotto lordo dei giochi corrisponde alla differenza tra le poste giocate e le vincite versate.

Art. 41 Aliquota d'imposta

¹ Il Consiglio federale fissa l'aliquota d'imposta in modo che case da gioco gestite secondo i principi dell'economia aziendale possano ricavare un rendimento adeguato dal capitale investito.

² Può fissare aliquote d'imposta diverse per le due categorie di case da gioco.

³ L'aliquota d'imposta ammonta al minimo al 60 per cento e al massimo all'80 per cento.

⁴ Per i primi quattro anni di esercizio può ridurla fino al 40 per cento. Nel fissare l'aliquota d'imposta il Consiglio federale tiene conto delle condizioni quadro economiche delle singole case da gioco. La riduzione deve essere fissata ogni anno, considerate tutte le circostanze, per le singole case da gioco o per più case da gioco insieme.

¹⁾ RS 220

Art. 42 Agevolazioni fiscali

¹ Il Consiglio federale può ridurre di un quarto al massimo l'aliquota d'imposta delle case da gioco della categoria B, fissata secondo l'articolo 41, sempreché i proventi siano utilizzati in misura preponderante per interessi pubblici o per scopi di pubblica utilità.

² Il Consiglio federale può ridurre di un terzo al massimo l'aliquota d'imposta, se la regione di sito della casa da gioco dipende economicamente da un turismo marcatamente stagionale.

³ Nel caso in cui siano dati entrambi i motivi di riduzione, l'aliquota d'imposta può essere ridotta al massimo della metà.

Art. 43 Riduzione dell'imposta in caso di prelievo di un'imposta cantonale analoga

¹ Il Consiglio federale riduce l'imposta sulle case da gioco della categoria B, qualora il Cantone di sito prelevi dalle stesse un'imposta di tipo analogo.

² La riduzione corrisponde all'importo dell'imposta cantonale, non può tuttavia superare il 30 per cento del prodotto lordo dei giochi.

³ In caso di una riduzione dell'aliquota d'imposta secondo l'articolo 41 capoverso 3, nonché di riduzioni secondo gli articoli 41 capoverso 4 e 42, tale riduzione diminuisce in misura proporzionale.

Art. 44 Tassazione e prelievo

¹ Tassazione e prelievo sono di competenza della Commissione. Il Consiglio federale disciplina la procedura.

² Su richiesta del Cantone, la Commissione può occuparsi della tassazione e del prelievo dell'imposta cantonale sul prodotto lordo dei giochi.

Art. 45 Ricupero d'imposta e imposte sanzionatorie

¹ Si procede al ricupero dell'imposta non incassata, compresi gli interessi, quando fatti o mezzi di prova sconosciuti dalla Commissione permettono di stabilire che la tassazione è stata indebitamente omessa o che la tassazione cresciuta in giudicato è incompleta. Se il motivo della tassazione omessa o incompleta è un delitto o un crimine, va versata un'imposta sanzionatoria supplementare. Quest'ultima ammonta al massimo a cinque volte il ricupero d'imposta.

² Se la casa da gioco ha indicato in modo completo e preciso nella sua dichiarazione d'imposta le somme imponibili e se alla Commissione erano note le basi necessarie alla valutazione delle singole componenti, non può essere riscosso alcun ricupero d'imposta.

³ Il diritto di avviare una procedura di recupero d'imposta decade dopo dieci anni dalla fine del periodo fiscale per il quale la tassazione è stata indebitamente omessa o per il quale la tassazione cresciuta in giudizio era incompleta.

⁴ L'apertura del perseguimento penale secondo gli articoli 55 e 56 indica nel contempo l'avvio della procedura di recupero d'imposta. Il diritto di fissare il recupero d'imposta decade dopo quindici anni dalla fine del periodo fiscale cui si riferisce.

Capitolo 4: Commissione federale delle case da gioco

Art. 46 Composizione

¹ Il Consiglio federale nomina la Commissione e ne designa il presidente. La Commissione è composta di cinque a sette membri.

² I membri devono essere periti indipendenti. Non possono essere membri del consiglio di amministrazione o impiegati di case da gioco, di un'azienda di lotteria, di un'azienda di fabbricazione o commercio del ramo dei giochi o di società ad esse legate.

Art. 47 Organizzazione

¹ La Commissione emana un regolamento di gestione. Vi regola segnatamente le particolarità della sua organizzazione e le competenze della presidenza.

² Il regolamento sottostà all'approvazione del Consiglio federale.

³ La Commissione dispone di un segretariato permanente.

Art. 48 Compiti

¹ La Commissione sorveglia le case da gioco e vigila sul rispetto delle prescrizioni legali. Emanata le decisioni necessarie all'esecuzione della legge.

² Oltre all'adempimento di altri compiti assegnatili dalla legge, vigila in particolare:

- a. sulla gestione e sull'esercizio dei giochi nelle case da gioco;
- b. sul rispetto degli obblighi imposti dalla LRD;
- c. sull'attuazione della concezione di sicurezza e della concezione sociale.

³ Per l'adempimento dei suoi compiti può:

- a. esigere dalle case da gioco, dalle aziende di fabbricazione o commercio di installazioni di gioco, nonché dai rispettivi uffici di revisione le informazioni e i documenti di cui ha bisogno;
- b. fare capo a periti;
- c. assegnare mandati speciali agli uffici di revisione;
- d. stabilire collegamenti online per il monitoraggio degli impianti EED delle case da gioco.

Art. 49 Collaborazione con le autorità

La Commissione e le autorità amministrative cantonali nonché la competente autorità cantonale di perseguimento penale si aiutano reciprocamente e si scambiano le informazioni di cui hanno bisogno.

Art. 50 Misure

¹ In caso di violazioni della presente legge o di altri abusi, la Commissione prende le misure necessarie al ristabilimento dello stato legale e alla soppressione degli abusi.

² Per la durata dell'inchiesta essa può ordinare misure provvisoriale e, segnatamente, sospendere la concessione.

³ Il segretariato può intervenire nella gestione di una casa da gioco se la situazione lo richiede; esso informa immediatamente la Commissione.

⁴ Se, nonostante diffida, una decisione esecutiva della Commissione non è rispettata, la Commissione può:

- a. eseguire d'ufficio, a spese della casa da gioco, la misura ordinata;
- b. rendere noto mediante pubblicazione che la casa da gioco si oppone alla decisione esecutiva.

Art. 51 Sanzione amministrativa

¹ Se un concessionario commette a proprio vantaggio un'infrazione alla concessione o a una decisione cresciuta in giudicato, gli sarà addebitato un importo fino a tre volte il guadagno ottenuto con l'infrazione. Qualora non vi sia alcun guadagno oppure quest'ultimo non possa essere stabilito né stimato, l'importo addebitato ammonta fino al 20 per cento del prodotto lordo dei giochi realizzati nell'ultimo anno d'esercizio.

² Le infrazioni sono esaminate dal segretariato e giudicate dalla Commissione.

Art. 52 Rapporto annuale e statistica

¹ La Commissione presenta un rapporto annuale al Consiglio federale sulla propria attività. Il rapporto è pubblicato.

² Essa pubblica, interamente o parzialmente, i conti annuali, i bilanci e le informazioni delle case da gioco in una statistica generale.

Art. 53 Emolumenti

¹ La Commissione preleva dalle case da gioco emolumenti volti a coprire i costi di vigilanza.

² Fissa ogni anno gli emolumenti sulla base dei costi di vigilanza dell'anno precedente.

³ Preleva emolumenti a copertura delle spese causate dalle sue decisioni. Essa può esigere anticipi.

Capitolo 5: Protezione giuridica

Art. 54

¹ Le decisioni della Commissione possono essere impugnate presso la competente Commissione di ricorso in materia di case da gioco.

² La procedura di ricorso è retta dalle disposizioni generali della legge federale del 16 dicembre 1943¹⁾ sull'organizzazione giudiziaria.

Capitolo 6: Disposizioni penali

Art. 55 Delitti

¹ È punito con la detenzione fino ad un anno o con la multa fino a un milione di franchi chiunque intenzionalmente:

- a. apre o gestisce una casa da gioco senza le concessioni e le autorizzazioni necessarie, o a tale scopo fornisce locali o installazioni;
- b. fornendo indicazioni inesatte o in altra maniera ottiene in modo fraudolento una concessione o un'autorizzazione;
- c. viola gli obblighi di diligenza contemplati dalla presente legge nella lotta contro il riciclaggio di denaro sporco;
- e. si sottrae all'imposta sulle case da gioco.

² Nei casi più gravi la pena è della reclusione fino a cinque anni o della detenzione non inferiore a un anno. A tale pena può aggiungersi una multa fino a 2 milioni di franchi.

³ Chiunque agisce per negligenza è punito con la multa fino a 500 000 franchi.

Art. 56 Contravvenzioni

¹ È punito con l'arresto o con la multa fino a 500 000 franchi chiunque:

- a. organizza o gestisce in maniera professionale giochi d'azzardo al di fuori delle case da gioco concessionarie;
- b. in una procedura di concessione o di autorizzazione fornisce indicazioni inesatte o in altra maniera influisce illegalmente sulla procedura stessa;
- c. installa allo scopo di gestirli sistemi di gioco o apparecchi automatici per i giochi d'azzardo senza omologazione, valutazione della conformità o ammissione;
- d. modifica apparecchi automatici per i giochi d'azzardo soggetti a un'omologazione, una valutazione della conformità o un'ammissione e li installa allo scopo di gestirli;
- e. disattende l'obbligo di comunicare informazioni alla Commissione;
- f. disattende l'ingiunzione della Commissione di ristabilire lo stato legale o di sopprimere gli abusi;

¹⁾ RS 173.110

- g. autorizza a giocare persone cui è vietato il gioco giusta l'articolo 21;
- h. informa le persone interessate o terzi su una comunicazione inoltrata alle autorità di sorveglianza o alle autorità di perseguimento penale o sull'apertura di un'inchiesta;
- i. fornendo indicazioni false o in altra maniera causa la tassazione inesatta dell'imposta sulle case da gioco.

² Chiunque agisce per negligenza è punito con una multa fino a 250 000 franchi.

Art. 57 Relazione con il diritto penale amministrativo

¹ È applicabile la legge federale del 22 marzo 1974¹⁾ sul diritto penale amministrativo. L'autorità perseguente è il segretariato, quella giudicante la Commissione.

² L'azione penale per le contravvenzioni si prescrive in cinque anni.

Capitolo 7: Disposizioni finali

Art. 58 Disposizioni d'esecuzione

Il Consiglio federale emana disposizioni d'esecuzione.

Art. 59 Abrogazione del diritto vigente

Sono abrogate la legge federale del 5 ottobre 1929²⁾ sulle case da gioco, nonché l'ordinanza del 1° marzo 1929³⁾ concernente l'esercizio dei giochi nei Kur-saal.

Art. 60 Modifica del diritto vigente

La legge federale del 19 settembre 1978⁴⁾ sull'organizzazione e la gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale è modificata come segue:

Art. 58 cpv. 1 lett. D (nuovo)

Eidgenössische Spielbankenkommission
Commission fédérale des maisons de jeu
Commissione federale delle case da gioco

¹⁾ RS 313.0

²⁾ CS 10 280

³⁾ CS 10 282; RU 1959 226, 1972 1582, 1977 1463

⁴⁾ RS 172.010; RU 1996 546 1486 1498

² La legge federale del 20 dicembre 1946¹⁾ su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti è modificata come segue:

Art. 104 cpv. 1

¹ La Confederazione attinge anzitutto il suo contributo dai proventi dell'imposizione del tabacco, delle bevande distillate e dal prodotto lordo delle case da gioco. Essa lo preleva dalla riserva prevista nell'articolo 111.

Art. 111

I proventi dell'imposizione sul tabacco, sulle bevande distillate e sul prodotto lordo delle case da gioco sono accreditati di volta in volta alla riserva della Confederazione a favore dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. La riserva non produce interessi.

³ La legge federale del 14 dicembre 1990²⁾ sull'imposta federale diretta è modificata come segue:

Art. 24 lett. i (nuova)

Non sottostanno all'imposta sul reddito:

- i. i guadagni dei giochi d'azzardo nelle case da gioco ai sensi della legge sulle case da gioco del ...³⁾.

⁴ La legge federale del 14 dicembre 1990⁴⁾ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni è modificata come segue:

Art. 7 cpv. 4 lett. l (nuova)

⁴ Sono esenti dall'imposta soltanto

- l. i guadagni dei giochi d'azzardo nelle case da gioco ai sensi della legge sulle case da gioco del ...³⁾.

⁵ La legge sul riciclaggio di denaro, del ...⁵⁾ è modificata come segue:

Art. 2 cpv. 2 lett. e (nuova):

² Sono considerate intermediarie finanziarie

- e. le case da gioco giusta la legge sulle case da gioco del ...³⁾

¹⁾ RS 831.10

²⁾ RS 642.11; RU 1996 1445

³⁾ RS ...; RU ... (FF 1997 III 129)

⁴⁾ RS 642.14; RU 1996 1445

⁵⁾ RS ...; RU ... (FF 1996 III 993) ...;

Art. 61 Procedura per il rilascio delle prime concessioni

Il Consiglio federale emana prescrizioni in vista della procedura per il rilascio delle prime concessioni.

Art. 62 Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Messaggio concernente la legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco (Legge sulle case da gioco, LCG) del 26 febbraio 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.018
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.05.1997
Date	
Data	
Seite	129-200
Page	
Pagina	
Ref. No	10 118 951

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.