

DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Commissione peritale

Revisione della LF concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate

Rapporto esplicativo relativo all'avamprogetto di legge federale sulle lotterie e le scommesse

25 ottobre 2002

Indice

	Pagina
Compendio	4
1 Parte generale	4
1.1 Mandato, composizione e metodo di lavoro della commissione peritale ...	4
1.2 Situazione iniziale	5
1.2.1 Lo sviluppo del diritto costituzionale in materia di lotterie e scommesse.....	5
1.2.2 La legge federale dell'8 giugno 1923 concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate.....	6
1.2.3 Relazione fra le legge del 1923 sulle lotterie e la legge del 1998 sulle case da gioco.....	7
1.2.4 Sviluppo del mercato delle lotterie e delle scommesse.....	8
1.2.5 La situazione attuale del mercato delle lotterie e delle scommesse in Svizzera..	9
1.2.5.1 Organizzatori.....	9
1.2.5.2 Offerta di giochi.....	9
1.2.5.3 Partecipazione a giochi transfrontalieri.....	12
1.2.5.4 Giochi clandestini.....	13
1.2.5.5 Comportamento della popolazione nei confronti del gioco.....	13
1.2.5.6 Fondi delle lotterie e ripartizione delle entrate.....	15
1.2.6 Il mercato delle lotterie e delle scommesse in un prossimo futuro.....	16
1.2.6.1 Mezzi di comunicazione elettronici.....	16
1.2.6.2 Sale da gioco.....	16
1.2.6.3 Collaborazione internazionale dei grandi organizzatori.....	17
1.3 Necessità e obiettivi della revisione	17
1.3.1 Necessità della revisione secondo il Parlamento e il Consiglio federale.....	17
1.3.2 Carenze del vigente diritto.....	19
1.3.2.1 Manca un disciplinamento per i grandi organizzatori.....	19
1.3.2.2 Adeguamento ai cambiamenti tecnologici e sociali – Ammissione di nuovi giochi e forme di distribuzione.....	19
1.3.2.3 Dipendenza dal gioco.....	20
1.3.2.4 Riciclaggio di denaro.....	21
1.3.2.5 Problema della delimitazione fra LLS e LCG.....	21
1.3.2.6 Organizzazione delle autorità competenti per l'autorizzazione, la sorveglianza e la ripartizione.....	22
1.3.2.7 Imposizione fiscale.....	22

1.3.2.8	Diritto penale.....	23
1.3.3	Obiettivi della revisione.....	23
1.4	Grandi linee dell'avamprogetto.....	24
1.4.1	Mantenimento di alcuni principi del diritto vigente.....	24
1.4.1.1	Destinazione dei benefici.....	24
1.4.1.2	Sistema di autorizzazione.....	24
1.4.1.3	Diritto cantonale e competenze cantonali.....	25
1.4.2	Nuovi accenti.....	25
1.4.2.1	Creazione di un disciplinamento per i grandi organizzatori.....	25
1.4.2.2	Adeguamento ai cambiamenti tecnologici e sociali – Ammissione di nuovi giochi e forme di distribuzione.....	25
1.4.2.3	Prevenzione e cura della dipendenza dal gioco.....	26
1.4.2.4	Delimitazione fra LLS e LCG.....	26
1.4.2.5	Organizzazione delle autorità competenti per l'autorizzazione, la sorveglianza e la ripartizione.....	26
1.4.2.6	Nuovo disciplinamento dell'imposizione fiscale.....	27
2	Parte speciale.....	28
2.1	Struttura dell'avamprogetto di legge.....	28
2.2	Commento alle disposizioni dell'avamprogetto.....	29
	Allegato 1 (membri della commissione peritale)	48
	Allegato 2 (scadenzario della revisione)	50

Compendio

La parte generale del presente rapporto informa circa il mandato conferito e il metodo di lavoro della commissione peritale e reca un compendio della vigente legislazione in materia di lotterie e scommesse e del posto che questa occupa nel diritto svizzero sul gioco d'azzardo. Raguaglia inoltre sul mercato svizzero delle lotterie e delle scommesse e successivamente espone le principali ragioni che hanno dato l'avvio alla revisione e gli scopi perseguiti da quest'ultima. Infine espone le grandi linee dell'avamprogetto.

La parte speciale del rapporto è dedicata al commento particolareggiato dei diversi disposti del disegno.

1 Parte generale

1.1 Mandato, composizione e metodo di lavoro della commissione peritale

Sul fondamento di una decisione di principio del 4 aprile 2001 del Consiglio federale, secondo cui la legge sulle lotterie doveva essere sottoposta a una revisione totale, il 23 maggio 2001, il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha incaricato dei lavori preliminari della revisione una commissione peritale copresieduta dalla consigliera di Stato Dora Andres, capo della Direzione della polizia e degli affari militari del Canton Berna, e dal prof. Luzius Mader, vicedirettore dell'Ufficio federale di giustizia.

La commissione, composta pariteticamente di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni (cfr. allegato 1) aveva l'incarico di preparare una revisione totale della legislazione sulle lotterie. Il nuovo disciplinamento doveva in particolare:

- "tener conto dell'evoluzione dei valori nell'ambito dei giochi d'azzardo, dello sviluppo tecnico come anche delle maggiori aperture e dell'internazionalizzazione del mercato dei giochi;
- garantire la protezione dei giocatori contro i pericoli e le ripercussioni negative del gioco d'azzardo, tenendo conto degli interessi pubblici connessi;
- considerare gli imperativi finanziari delle collettività pubbliche interessate senza però provocare spostamenti unilaterali in uno o nell'altro senso."

La commissione peritale ha iniziato a lavorare il 25 giugno 2001 e si è riunita in 16 sedute durante le quali ha elaborato l'avamprogetto di legge e il presente rapporto. Nel quadro di gruppi di lavoro della commissione sono stati eseguiti diversi lavori preparatori. Ciò è segnatamente il caso per le questioni legate all'imposizione, per il disciplinamento dei giochi dotati di premi destinati a promuovere le vendite come anche per i lavori redazionali dell'avamprogetto.

La commissione peritale ha attribuito grande importanza al coinvolgimento delle cerchie interessate. A tal fine, il 26 giugno 2001, ha tenuto una prima audizione (hearing) cui hanno partecipato in particolare i rappresentanti dei grandi organizzatori di lotterie e scommesse (LoRo, ILL, SEVA, Società dello Sport-Toto), di Swiss Olympic, della Federazione Svizzera dei Casinò, dell'Associazione Ambiente e Sviluppo, dell'Associazione CompLex, della Federazione Swiss Retail, dell'organizzatore di scommesse austriaco BetandWin, come anche due esperti nell'ambito della dipendenza dal gioco.

Il 27 giugno 2002, la commissione peritale, dopo aver fissato i principi della revisione, ha nuovamente dato ai partecipanti della prima audizione l'opportunità di esprimersi e fare proposte; i partecipanti hanno inoltre potuto discutere le proprie opinioni e fare domande.

Per procurarsi le basi necessarie, la commissione peritale ha demandato fra l'altro anche lavori di diritto comparato: l'Istituto svizzero di diritto comparato ha così condotto uno studio sui disciplinamenti applicabili alle lotterie e alle scommesse nei seguenti Paesi: Germania, Francia, Italia, Austria, Paesi Bassi, Gran Bretagna, Svezia, Spagna, Australia e Stati Uniti d'America; da parte sua, l'Istituto del federalismo dell'Università di Friburgo ha condotto uno studio comparativo sulla riscossione di imposte ed emolumenti da parte dei Cantoni nel settore delle lotterie. I risultati di questi studi sono stati presentati e discussi in seno alla commissione peritale.

La commissione peritale ha inoltre incaricato l'istituto di sondaggio DemoSCOPE d'effettuare un'inchiesta sull'atteggiamento della popolazione svizzera nei confronti del gioco. I risultati più importanti dell'inchiesta sono riportati nel presente rapporto.

La commissione ha infine consultato parecchi specialisti su determinati temi, fra i quali citiamo l'offerta di gioco mediante comunicazione elettronica (p. es. la possibilità di bloccare l'accesso ai giochi offerti via Internet), la delimitazione tra i settori delle case da gioco da un canto e delle lotterie e scommesse dall'altro, così come gli aspetti fiscali.

La commissione peritale è giunta a elaborare proposte in gran parte condivisibili da ciascuno dei suoi membri. A causa della composizione della commissione (rappresentanza paritetica di Confederazione e Cantoni) ciò non è stato sempre possibile per alcune questioni, non numerose, ma comunque importanti. Per questo motivo la commissione presenta in proposito varianti che sono commentate nella parte speciale del rapporto. Le varianti concernono in particolare le autorità competenti per il rilascio delle autorizzazioni (art. 19) come anche la questione a sapere se i Cantoni devono avere una posizione dominante quando si tratta di grandi organizzatori di lotterie e scommesse (art. 10). La presentazione di tali varianti serve a suscitare una discussione aperta in occasione della procedura di consultazione.

1.2 Situazione iniziale

1.2.1 Lo sviluppo del diritto costituzionale in materia di lotterie e scommesse

Il primo disciplinamento a livello federale dell'ambito dei giochi d'azzardo risale al 1874, nel quadro dell'allora revisione totale della Costituzione federale (art. 35 Cost.¹).

Successivamente l'articolo 35 Cost. è stato riveduto due volte – nel 1928 e nel 1993 – ma senza influsso diretto sulle lotterie e le scommesse.

L'ultima modifica della base costituzionale risale al 1999. Nel quadro della riforma della Costituzione federale, la competenza della Confederazione a legiferare sui giochi d'azzardo e sulle lotterie è stata integrata nell'articolo 106. Dal profilo del diritto materiale, però, il tenore del nuovo articolo 106 Cost. non è diverso da quello dell'articolo 35 della vecchia Costituzione.

¹ L'articolo 35 vCost. non concerneva unicamente il settore delle lotterie ma anche l'insieme dei giochi d'azzardo, compresi quelli praticati nelle case da gioco. Il tenore era il seguente: "1. È vietato istituire ed esercitare case da gioco".² [...] (chiusura delle case da gioco esistenti).³ La Confederazione può altresì stabilire convenienti misure sulle lotterie".

1.2.2 La legge federale dell'8 giugno 1923 concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate

Il primo tentativo di disciplinare il settore delle lotterie e delle scommesse in una legge federale risale al 1881². Tuttavia si sono dovuti attendere la mozione del consigliere nazionale Mürli, del 30 giugno 1899, e il postulato del consigliere nazionale Mächler, del 27 settembre 1911, che hanno dato un effettivo impulso ai lavori legislativi. Fondandosi su un rapporto del professore Blumenstein³, una commissione peritale – i cui lavori erano stati aggiornati a causa della guerra – ha elaborato un avamprogetto di legge⁴. La nuova legge (LLS) è stata adottata dal Parlamento l'8 giugno 1923 e messa in vigore dal Consiglio federale il 1° luglio 1924.

Secondo la volontà del legislatore federale, la nuova LLS doveva armonizzare i disciplinamenti cantonali, agevolare il perseguimento penale nei e fra i Cantoni e contribuire a impedire gli eccessi nel settore lotterie e scommesse. Dopo la sua adozione, la LLS non è mai stata modificata. L'ordinanza d'esecuzione, dal canto suo, è stata modificata una volta sola, nel 1938, allorché il Consiglio federale ha considerato che taluni concorsi e scommesse erano assimilabili a lotterie e, pertanto, li ha assoggettati alla legislazione in materia di lotterie.

Dal punto di vista materiale, la LLS disciplina tre oggetti, vale a dire le lotterie, le scommesse professionali e le imprese affini alle lotterie. Le lotterie vere e proprie e le lotterie "miste" (prestiti a premi) sono disciplinate in 16 articoli per ciascuna delle due categorie, mentre le scommesse soltanto in due articoli. Per quanto riguarda le imprese affini alle lotterie, la LLS contiene una clausola di delega al Consiglio federale (art. 56 cpv. 2)⁵.

Conformemente all'articolo 1 capoverso 1 LLS le lotterie sono proibite. Tuttavia, in virtù dell'articolo 2 sono espressamente eccettuate le tombole e in virtù dell'articolo 3 le lotterie a scopo di utilità pubblica o di beneficenza nonché i prestiti a premi. Le lotterie a scopo di utilità pubblica sono disciplinate dettagliatamente negli articoli da 5 a 16. Giusta l'articolo 5 capoverso 1 LLS, soltanto le lotterie a scopo di utilità pubblica o di beneficenza possono essere autorizzate dall'autorità cantonale competente, per il territorio del Cantone nel quale sono emesse. L'articolo 5 capoverso 2 LLS esclude l'autorizzazione di lotterie che abbiano lo scopo di assicurare l'adempimento d'obbligazioni legali di diritto pubblico. Gli articoli 6 e 7 statuiscono le condizioni oggettive e soggettive da cui dipende il rilascio dell'autorizzazione. Giusta l'articolo 15 capoverso 1 LLS la legislazione cantonale deve designare l'autorità competente a dare l'autorizzazione. È parimenti data facoltà ai Cantoni di regolare in modo più particolareggiato le operazioni delle lotterie (art. 15 cpv. 2). Infine, l'articolo 16 LLS autorizza i Cantoni a sottoporre le lotterie di utilità pubblica o di beneficenza a maggiori restrizioni o a proibirle affatto.

² Mozione Joos, adottata dal CN il 30.4.1881.

³ E. Blumenstein, Gutachten und Gesetzesentwurf betreffend die bundesrechtliche Regelung des Lotteriewesens, Berna, 1913.

⁴ Messaggio del Consiglio federale del 13 agosto 1918, FF 1918 p. 343 segg. (edizione francese).

⁵ Le imprese affini alle lotterie sono disciplinate nell'articolo 43 dell'ordinanza relativa alla legge federale concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate (RS 935.511).

In Svizzera, i prestiti a premi⁶ non vengono più usati da circa 40 anni. Sono stati sostituiti sul mercato da mezzi più moderni per procurarsi capitali. Pertanto è superfluo presentare le diverse disposizioni legali che disciplinano tali prestiti.

Quanto alle scommesse organizzate professionalmente, la LLS vi dedica soltanto due articoli. Analogamente alle lotterie, le scommesse professionalmente organizzate sono per principio proibite (art. 33 LLS). Con questo divieto generale il legislatore voleva soprattutto combattere gli inconvenienti delle scommesse su corse di cavalli straniere fatte da agenzie internazionali di allibratori. Per contro, giusta l'articolo 34 LLS, i Cantoni hanno la facoltà di autorizzare le scommesse al totalizzatore concernenti manifestazioni sportive che hanno luogo sul territorio del Cantone.

Infine, costituiscono una categoria particolare le imprese affini alle lotterie che comprendono le cosiddette "catene di Sant'Antonio", in cui i partecipanti devono in un modo o nell'altro, pagare una quota d'ammissione oppure i sistemi analoghi di vendita e distribuzione praticati dall'European Kings Club (EKC). Sotto il concetto di "imprese affini alle lotterie" sono comprese anche diverse forme di concorsi⁷, nei quali i partecipanti devono direttamente o indirettamente fare un versamento per concludere un contratto. In questa categoria rientrano gli apparecchi di giochi assimilabili a lotterie, apparecchi di cui non esistono finora casi pratici e che pertanto è superfluo presentare nell'ambito del presente rapporto.

1.2.3 Relazione fra la legge del 1923 sulle lotterie e la legge del 1998 sulle case da gioco

L'articolo 106 capoverso 1 Cost. recita che la legislazione sui giochi d'azzardo e le lotterie compete alla Confederazione. In tal senso la Costituzione lascia aperta la questione a sapere se il legislatore deve disciplinare la materia dei giochi d'azzardo in una o due leggi. Tuttavia, sin dall'inizio, il legislatore ha optato in favore di due leggi differenti (la LLS adottata nel 1923 e la LCG adottata nel 1929). Questa distinzione non affatto cogente è stata mantenuta anche con l'adozione della LCG nel 1998.

In occasione dell'esame dell'avamprogetto della LCG, il Parlamento ha stabilito chiaramente che questa doveva essere una *lex generalis* rispetto alla LLS. Conseguentemente, la LCG definisce il quadro che regge tutti i giochi d'azzardo, riservate le prescrizioni speciali concernenti le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate (art. 1 cpv. 2 LCG). Il presente avamprogetto non cambia nulla alla ripartizione del disciplinamento tra questi due testi legali.

⁶ I prestiti a premi costituiscono una forma particolare di lotteria (detta anche "lotteria mista") poiché combinano lo strumento dell'obbligazione (prestito di capitali) con quello della lotteria. I prestiti a premi sono un mezzo al quale ricorrono soprattutto le collettività pubbliche (comuni, cantoni, consorzi comunali a vocazione determinata ecc.) per ottenere capitali allo scopo di finanziare la realizzazione di infrastrutture di una certa importanza. Di norma, le singole obbligazioni hanno un valore nominale relativamente basso, producono interessi modici e hanno una durata di validità molto lunga. L'interesse del pubblico a comprare tali obbligazioni sta nel fatto che, a intervalli regolari, fra tutte le obbligazioni sottoscritte ne vengono tirate a sorte alcune. Quando giungono a scadenza, le obbligazioni estratte danno diritto non soltanto al rimborso del valore nominale, ma anche al pagamento di un premio che, come è usuale nelle lotterie, può essere di X volte il valore nominale. Per questa ragione tali obbligazioni sono anche chiamate "titoli a premi". Le obbligazioni che nel corso degli anni non sono state estratte in un sorteggio, alla scadenza, sono rimborsate secondo il loro valore nominale. I premi versati ai vincitori sono finanziati dal tasso d'interesse inferiore a quello usuale: in tal modo i premi non costano praticamente nulla a colui che contrae il prestito. Per di più questi ottiene un prestito a condizioni relativamente modiche e, grazie al fatto che tali obbligazioni sono largamente diffuse nella popolazione, si fa anche una buona pubblicità.

⁷ Le diverse forme che possono assumere le imprese affini alle lotterie hanno un denominatore comune: a differenza delle lotterie vere e proprie, non sottostanno completamente al caso, ma semplicemente a una parte "preponderante" di caso. In altri termini ciò significa che vi sono situazioni o circostanze che non dipendono esclusivamente dal caso, come per esempio il sorteggio in una lotteria, nelle quali l'influsso esercitato dal giocatore o la prevedibilità dei risultati giocano un ruolo.

1.2.4 Sviluppo del mercato delle lotterie e delle scommesse

Dall'entrata in vigore della LLS, nel 1924, sono state autorizzate in Svizzera soltanto due tipi di lotterie: da un canto quelle di utilità pubblica o di beneficenza e, dall'altro, le cosiddette tombole⁸.

Nei primi anni susseguenti all'adozione della nuova LLS, le lotterie di utilità pubblica sono coesistite armoniosamente. Tuttavia, nel corso degli anni '30, il loro numero è cresciuto e la concorrenza si è fatta accanita. Così la vendita di biglietti di talune lotterie è ristagnata e si è tentato di rilanciarla ricorrendo a pratiche pubblicitarie sempre più aggressive. La situazione ha spinto i Cantoni ad affidare l'organizzazione delle più importanti lotterie a organismi appositi che erano, e lo sono ancora oggi, sotto il loro controllo.

I Cantoni o i loro Governi hanno firmato tra di loro convenzioni mediante le quali si impegnavano a concedere l'autorizzazione di organizzare lotterie e scommesse di grande portata (Lotteria a numeri, Sport-Toto, ecc.) soltanto ed esclusivamente⁹ a organismi competenti per il proprio territorio. L'organismo precursore dello Sport-Toto (Toto X, Toto R), organizzato attualmente a livello svizzero, ha iniziato la propria attività all'inizio degli anni '40. La sua cifra d'affari è progressivamente aumentata nel corso dei decenni successivi fino a raggiungere circa 70 milioni di franchi nel 1969. Nel 1970, la nascita del Lotto svizzero a numeri, resa possibile grazie all'introduzione, quattro anni prima, dell'elaborazione meccanica e alla rete di vendita della Società Sport-Toto, ha rappresentato una svolta nella misura in cui la rapida crescita dei guadagni del Lotto svizzero a numeri andava sempre più a scapito dello Sport-Toto. Tuttavia, grazie alla "*garanzia dei diritti acquisiti*" (compensazione garantita della diminuzione delle entrate in seguito all'introduzione del Lotto svizzero a numeri), come anche grazie ai redditi dalla gestione e dall'evoluzione del Lotto svizzero a numeri, la Società Sport-Toto è stata comunque in grado di mantenere il suo livello iniziale di contributi versato in favore dello sport. Nel corso dei decenni, i tre organismi della lotteria attivi su un territorio ben definito, vale a dire l'"Interkantonale Landeslotterie" (ILL), la Loterie Romande (LoRo) e la SEVA (Canton Berna) sono passati dal ruolo di piccole società che offrono una gamma limitata di giochi a quella di un'impresa di media fino a grande importanza che mette a disposizione del pubblico una grande offerta di giochi ricorrendo a forme di distribuzione assai diversificate. I seguenti fattori hanno ampiamente contribuito a questo sviluppo: i mutamenti sociali e i cambiamenti di abitudini in materia di consumo, una presenza nettamente più marcata di queste società nei media e sul mercato, e infine, ma non meno importanti, le nuove possibilità tecnologiche (in particolare il ricorso alla telematica o all'informatica sia nel settore della logistica quanto in quello dell'offerta di giochi).

⁸ Le tombole sono lotterie organizzate in occasione di riunioni ricreative, con premi unicamente in natura (cfr. art. 2 cpv. 1 LLS).

⁹ Oggi, i Cantoni romandi di GE, VD, FR, VS, NE e JU sono riuniti nel quadro della **Loterie Romande** (LoRo); la tutela degli interessi del Canton Berna in materia di lotterie è assicurata fino al 2003 dalla **SEVA**; la domanda in materia di lotterie degli altri Cantoni germanofoni, del Ticino e del Principato del Liechtenstein è coperta dall'"ILL" (**Interkantonale Landeslotterie**). Questi tre organismi esercitano anche lo Sport-Toto e il Lotto svizzero a numeri. Lo Sport-Toto è organizzato dalla **Società dello Sport-Toto (SST)** che ha la sua sede a Basilea. Quest'ultima società gestisce anche la Società del Lotto Svizzero a numeri, che si occupa appunto del Lotto svizzero a numeri. Le 4 società (LoRo, SEVA, ILL, SST) sono gli unici membri della Società del Lotto Svizzero a numeri.

1.2.5 La situazione attuale del mercato delle lotterie e delle scommesse in Svizzera

1.2.5.1 Organizzatori

Le quattro grandi società di lotteria, vale a dire LoRo, ILL, SEVA e SST, dominano attualmente la quasi totalità del mercato svizzero delle lotterie e delle scommesse. Secondo la statistica 2001¹⁰ sulle lotterie, la loro cifra d'affari è di 1'408 milioni a fronte dei 13 milioni incassati dalle piccole società. La seguente tabella illustra lo sviluppo della cifra d'affari negli ultimi 10 anni.

Società	Cifra d'affari 1991	Cifra d'affari 1996	Cifra d'affari 2001
Loterie Romande (LoRo)	64 milioni	228 milioni	381 milioni
Interkantonale Landeslotterie (ILL)	166 milioni	169 milioni	239 milioni
SEVA (Canton Berna)	23 milioni	34 milioni	51 milioni
Sport-Toto (SST)	48 milioni	50 milioni	41 milioni
Lotto svizzero a numeri, compreso Joker	477 milioni	530 milioni	696 milioni
Totale	778 milioni	1'011 milioni	1'408 milioni

Nel 2003 subentrerà un'importante modifica: le grandi società di lotterie e scommesse della Svizzera tedesca e della Svizzera italiana (ILL, Società Sport-Toto e SEVA) si fonderanno in una sola entità con il nome di "Interkantonale Landeslotterie". Questa società costituirà l'unico organizzatore di lotterie e scommesse per la Svizzera tedesca, il Ticino e il Principato del Liechtenstein, dove distribuirà i suoi prodotti sotto il marchio "SwissLos". La Loterie Romande avrà un ruolo analogo nella Svizzera romanda. Il Lotto svizzero a numeri continuerà a essere gestito congiuntamente dall'ILL e dalla LoRo; le puntate confluiranno in un unico "recipiente" e l'estrazione sarà effettuata in comune.

Accanto alle grandi società, vi sono tutte le piccole lotterie di utilità pubblica o di beneficenza. Pur concordando talvolta alcune limitazioni, i Cantoni concedono infatti regolarmente a organizzazioni o associazioni l'autorizzazione a organizzare piccole lotterie. Contrariamente agli introiti realizzati dalle grandi società, quelli delle piccole lotterie non sono versati al fondo cantonale delle lotterie, ma impiegati direttamente dagli organizzatori o dalle associazioni per il finanziamento di progetti di utilità pubblica o di beneficenza.

1.2.5.2 Offerta di giochi

I grandi organizzatori offrono i seguenti giochi:

Loterie Romande:

Nome del prodotto:	Prezzo:/Unità:	Anno di lancio:
Tribolo	2.-	1978
Le Ticket	5.-	1987
Bingo	3.-	1993
Banco Jass (gioco on-line)	2.-	1993
Loto Express (gioco on-line)	2.-	1994

¹⁰ La statistica allestita dalla Confederazione comprende soltanto le lotterie di un ammontare pianificato di almeno 50'000 franchi. Sotto tale soglia, le statistiche dei Cantoni sono talvolta lacunose. Le cifre d'affari di tali lotterie non sono tuttavia trascurabili: si stima infatti che oscillino fra 100 e 150 milioni di franchi.

Mégalo	10.-	1996
PMU	2.-	1991
PMU (gioco on-line)	2.-	1996
Solo	5.-	1997
Astro	5.-	1999
Tactilo (gioco on-line, lotteria in terminale video)	-50	1999
Dico	7.-	2000
Poule aux Oeufs d'Or	5.-	2000
Le Magot	4.-	2000
Expo.02	5.-	2001
Podium	6.-	2001
Trésor de la Tour (gioco su CD-Rom)	8.-	2001
Match	6.-	2002
Mini Casino	3.-	2002
Mozaic (gioco su CD-Rom)	8.-	2002
Carton	20.-	2002

Interkantonale Landeslotterie (SwissLos):

Nome del prodotto:	Prezzo:/Unità:	Anno di lancio:
Swiss Los	10.-	1937
Mini	2.-	1993
Piccolo	1.-	1998
Glückssterne	5.-	2000
Cash Express	3.-	2000
Diamant	4.-	2001
Millionen Los	100.-	2001
Silber Mine	3.-	2002
Win for Life	5.-	2002
Turbo	5.-	2002

SEVA:

Nome del prodotto:	Prezzo:/Unità:	Anno di lancio:
Tribolo	2.-	1978
Benissimo/Swiss Los	10.-	1991
Loto Express	2.-	1994
PMU (gioco on-line)	2.-	1996
Roulette Express	5.-	1998
Cash Express	3.-	2000
Millionen Los	100.-	2001
Podium	6.-	2002
Silber Mine	3.-	2002
Win for Life	5.-	2002

Società Sport-Toto:

Nome del prodotto:	Prezzo:/Unità:	Anno di lancio:
Toto-R	2.-	1938
Swiss Lotto	2.-	1970
Toto-X	2.-	1975

Joker	2.-	1988
Swiss-Lotto su Internet	2.-	2000
Extra Joker	2.-	2001

Lotterie

Il consumatore ha accesso ai prodotti dei grandi organizzatori di lotterie principalmente nei punti di distribuzione ufficiali che sono le edicole, stand di vendita dei biglietti, bar, ristoranti, tabaccherie, ecc. Fra i prodotti classici citiamo innanzitutto il Lotto svizzero a numeri. Inoltre, a seconda del Cantone¹¹ in cui si trova il punto di vendita, l'appassionato del gioco vi trova tutta una serie di altri prodotti di lotteria che si presentano assai frequentemente sotto forma di biglietti, con nomi di fantasia, da strappare o grattare. Il prezzo unitario dei biglietti varia generalmente tra uno e dieci franchi; quanto alle vincite massime oscillano generalmente tra 5'000 e 200'000 franchi.

Oltre ai prodotti di lotterie tradizionali, i grandi organizzatori di lotterie offrono sempre più frequentemente prodotti più moderni che figurano nelle tabelle precedenti. Ad esempio, possiamo citare i telegiochi che consentono, via teletext, di partecipare a una lotteria digitando i numeri sulla tastiera numerica del telefono (la comunicazione è fatturata insieme alle altre chiamate telefoniche). Sono di moda anche le lotterie interattive il cui sorteggio avviene nel quadro di una trasmissione televisiva (per esempio Benissimo). Quanto al "Loto Express", abbina tagliandi di partecipazione tradizionali all'estrazione elettronica. Chi desidera partecipare a questo gioco compila uno dei tagliandi di partecipazione disponibili nei punti di vendita e li fa registrare in loco pagando la posta. In seguito può seguire le estrazioni (intervallate di qualche minuto) su un grande schermo installato nella sala; se ha scelto i numeri giusti può incassare la vincita direttamente presso il personale o, in caso di grossa vincita, presso la LoRo. Gli apparecchi automatici di lotteria installati in tutti i Cantoni della Svizzera romanda e nella parte francofona del Canton Berna sono quasi tutti elettronici. Si tratta di apparecchi muniti di una fessura per le monete, di un totalizzatore del credito, di un dispositivo di stampa dei biglietti vincenti e di uno schermo tattile (da cui il nome di Tactilo) a partire dal quale il giocatore può richiamare un biglietto dei giochi della Loterie romande e in forma virtuale può giocarlo. Questi apparecchi che, dal punto di vista dei giocatori e sul piano del funzionamento, non sono molto diversi dalle macchinette mangiasoldi, sono collegati all'ordinatore centrale della LoRo a Losanna. A differenza degli altri giochi offerti dalla LoRo, gli apparecchi per il gioco Tactilo favoriscono un uso prolungato a motivo della rapidità del gioco e della loro quota di restituzione eccezionalmente elevata (circa 90 %).

Un'altra forma moderna consiste in giochi di lotteria cui è possibile partecipare non soltanto compilando una schedina tradizionale, ma anche in modo interattivo grazie a un CD-ROM. Rammentiamo inoltre che a contare dal 2000 la popolazione svizzera può giocare al Lotto svizzero a numeri anche via Internet. Tuttavia la partecipazione tramite questo canale è subordinata a determinate condizioni. La lotteria per Internet non è ancora riuscita a far breccia sul mercato. Ricordiamo inoltre la possibilità – sfruttata ampiamente da chi gioca regolarmente al Lotto svizzero a numeri – di partecipare mediante schedina tradizionale o media elettronico, scegliendo sempre le medesime combinazioni di numeri. Vi è un ultimo sistema per partecipare al Lotto svizzero a numeri: quello delle comunità di giocatori che gestiscono parzialmente le entrate e le uscite, ma in questo caso non è chiaro se le comunità si limitano a partecipare normalmente al gioco oppure se gestiscono una lotteria addizionale (proibita) indipendente dal Lotto svizzero a numeri, che sarebbe in un certo modo una sottolotteria.

¹¹ Oppure secondo l'organizzatore attivo sul territorio del Cantone.

Le piccole lotterie organizzate nei Cantoni prendono forme assai diverse. L'obiettivo finanziario (per es. 100'000 franchi), il prezzo del biglietto (per es. 1 franco) e l'ammontare del primo premio (per es. 10'000 franchi) sono nettamente inferiori a quelli delle lotterie gestite dai grandi organizzatori; gli scopi della lotteria sono quasi sempre menzionati direttamente o indirettamente sui biglietti. Esistono inoltre molte piccole lotterie (organizzate molto spesso in occasione di feste sociali) il cui obiettivo finanziario oscilla tra qualche migliaia di franchi e qualche decina di migliaia di franchi. Infine, l'elenco non sarebbe esaustivo se non menzionassimo il gioco del bingo assai diffuso in tutto il territorio svizzero come anche le tombole. Non sono disponibili cifre precise su questi giochi. Tuttavia, secondo talune stime, questo mercato, soprattutto quello del bingo, raggiungerebbe una cifra d'affari di 100 a 150 milioni di franchi.

Per finire, ricordiamo il mercato dei prestiti a premi. In Svizzera da quarant'anni sono caduti in disuso con la comparsa sul mercato di mezzi più moderni per procurarsi capitali. I prestiti a premi sono per contro ancora in uso in alcuni Paesi europei (Germania, Austria e Svezia).

Scommesse

In Svizzera le scommesse sono gestite attualmente da due grandi società: da un canto quella dello Sport-Toto, i cui prodotti (Toto R e Toto X), come già detto, non hanno il più il successo di una volta. Sono attualmente in corso esperimenti per sostituire lo Sport-Toto con un nuovo gioco chiamato Oddset (dall'inglese: set the odd = metti la posta) che è una combinazione di 3 tipi di scommesse che possono essere giocate separatamente. Parecchi Cantoni hanno già autorizzato questo nuovo gioco.

D'altro canto, dall'inizio degli anni '90, la LoRo organizza nella Svizzera romanda e nella parte francofona del Canton Berna scommesse ippiche sul modello francese "Paris Mutuel Urbain" (PMU). Queste così dette scommesse "PMU" si basano quasi esclusivamente su corse di cavalli estere. Pertanto nella Svizzera occidentale esiste la possibilità, soprattutto nei bar e nei ristoranti, di scommettere sulle corse di cavalli estere indipendentemente dall'ippodromo in cui si svolgono.

Oltre alle offerte di scommesse già descritte esistono ancora le classiche scommesse al totalizzatore concernenti manifestazioni sportive locali (art. 34 LLS). Queste scommesse di portata modesta servono innanzitutto a rendere attrattiva la manifestazione e a fornire un contributo alla copertura dei costi. Come esempio di tali manifestazioni con scommesse al totalizzatore ricordiamo le corse di cavalli a Avenches, Yverdon, Dielsdorf oppure sul lago ghiacciato di San Moritz come anche le gare di sci a Wengen.

1.2.5.3 Partecipazione a giochi transfrontalieri

Le puntate effettuate all'estero da Svizzeri possono essere valutate soltanto approssimativamente. Ipotizzando che circa il 10 per cento degli Svizzeri partecipi a lotterie e scommesse organizzate all'estero (grazie a vendite dirette, sotto forma di abbonamento o anche acquistando i biglietti e giocandoli in punti di vendita ad hoc ubicati nella regione di confine) è possibile valutare in circa 150 – 250 milioni di franchi le poste degli Svizzeri giocate annualmente all'estero. Non va però dimenticato che una parte di questi fondi confluiscono in Svizzera sotto forma di vincite.

La partecipazione a giochi organizzati all'estero via Internet per il momento non è importante. Numerosi elementi fanno infatti pensare che per molti organizzatori le scom-

messe su Internet non sono molto redditizie. Una valutazione fra i 20 e i 60 milioni di franchi dovrebbe essere realistica.

1.2.5.4 Giochi clandestini

In merito ai giochi clandestini, soprattutto per quanto riguarda le lotterie, ma anche le scommesse, la loro rilevanza economica in Svizzera è ritenuta scarsa. Principalmente perché i giochi di lotterie e in misura minore le scommesse – a differenza dei giochi d'azzardo ai sensi della LCG – esigono grandi cerchie di partecipanti per produrre il volume finanziario necessario a consentire di offrire al pubblico vincite attrattive. Orbene, più si allarga la cerchia dei partecipanti, più aumenta il rischio di rendere pubbliche le lotterie e le scommesse organizzate clandestinamente.

1.2.5.5 Comportamento della popolazione nei confronti del gioco

Secondo la statistica della Confederazione, la popolazione svizzera spende annualmente 1,4 milioni di franchi per lotterie e scommesse. Circa la metà di questa somma, vale a dire 697 milioni di franchi, va al Lotto svizzero a numeri (Joker e Extra Joker compresi). Sempre secondo detta statistica, nel 2001 furono spesi per lotterie e scommesse 195 franchi pro capite e la tendenza è al rialzo (1991: 116 franchi, 1996: 144 franchi).

Dai sondaggi effettuati dall'istituto DemoSCOPE per i lavori di revisione della LLS risulta che il 15 per cento delle persone interrogate partecipa regolarmente a lotterie e scommesse; gli uomini giocano con più frequenza delle donne, le quali partecipano più sporadicamente a lotterie e scommesse. Peraltro, nella Svizzera italiana e francese la propensione al gioco è leggermente superiore rispetto alla Svizzera tedesca. Infine, gli alti redditi non portano a giocare più frequentemente. Infatti le persone più propense al gioco hanno redditi che si situano tra i 3'000 e gli 8'000 franchi.

Popolazione svizzera: persone che partecipano regolarmente a lotterie e scommesse (organizzate a livello nazionale)

Uomini	59%
Donne:	41%

Ripartizione dei giocatori regolari per fasce di età

18 – 24 anni	7%
25 – 34 anni	15%
35 – 44 anni	20%
45 – 54 anni	21%
55 – 64 anni	23%
65 anni e oltre	14%

Ripartizione dei giocatori regolari

Regioni	Giocatori	Percentuale rispetto alla popolazione svizzera
Svizzera tedesca	65%	71%
Svizzera francese	30%	25%
Ticino	5%	4%

Ripartizione dei giocatori regolari per fasce di reddito (in franchi al mese)

0'000 – 2'000	3%
2'001 – 4'000	20%
4'001 – 6'000	29%
6'001 – 8'000	28%
8'001 – 10'000	8%
10'001 e oltre	12%

L'inchiesta ha inoltre mostrato che il 23 per cento degli interrogati non era al corrente del fatto che le entrate delle lotterie e scommesse non sono interamente ridistribuite ai giocatori sotto forma di vincite. Al 73 per cento che ne era al corrente è stato chiesto di dire per quali scopi, secondo loro, la restante parte delle entrate veniva utilizzata. Ecco le loro risposte:

Impiego presunto della restante parte delle entrate

Promovimento dello sport	23%
Aiuto sociale / beneficenza	17%
Tasse cantonali / imposte	11%
Cultura	6%
AVS	1%
Protezione della natura e dell'ambiente	1%
Altri	9%
Non sa / nessuna risposta	32%

La tabella mostra che esistono notevoli differenze fra la destinazione presunta e quella effettiva (cfr. le tabelle che figurano al numero 1.2.5.6).

Infine è degno di nota che la motivazione principale a partecipare a lotterie e scommesse risiede nella speranza di vincere denaro e non, come qualcuno potrebbe forse pensare, nel desiderio di sostenere istituzioni o progetti di utilità pubblica o di beneficenza. Questa affermazione è valida sia per le persone che conoscono la destinazione delle entrate delle lotterie sia per le altre. La tabella seguente evidenzia che soltanto un terzo degli interrogati dà importanza alla destinazione delle entrate per scopi di utilità pubblica o di beneficenza.

Sostegno a istituzioni di utilità pubblica come motivazione

Nessuna importanza particolare	65%
Benvenuto effetto collaterale	16%
Motivo determinante	15%
Non sa / nessuna risposta	4%

1.2.5.6 Fondi delle lotterie e ripartizione delle entrate

Nella maggior parte dei Cantoni, le entrate nette dei grandi organizzatori confluiscono in due diversi fondi, l'uno il cosiddetto fondo delle lotterie, l'altro il cosiddetto fondo dello sport. Attualmente le entrate nette che alimentano i vari fondi dei Cantoni superano in totale i 400 milioni di franchi.

Nel 2001, l'ILL, la SEVA, la LoRo e la SST hanno messo a disposizione dei Cantoni per il promovimento di progetti ben 224 milioni di franchi provenienti dal solo Lotto svizzero a numeri. Spesso una commissione è incaricata dell'esame delle domande per ottenere un aiuto finanziario e della ripartizione delle entrate.

Il sostegno allo sport costituisce una particolarità: delle entrate nette dello Sport-Toto, assicurate dal disciplinamento della garanzia dei diritti acquisiti concordato con il Lotto svizzero a numeri, beneficiano nella misura di un quarto (nel 2000 = 19,7 milioni di franchi) Swiss Olympic in quanto associazione mantello delle organizzazioni sportive di diritto privato e i Cantoni nella misura di tre quarti (nel 2000 = 59,1 milioni di franchi; tale somma deve essere impiegata dai Cantoni per il promovimento dello sport nei casi in cui un tale impiego non corrisponda già a un mandato legale).

Non esiste una visione d'insieme valida per tutta la Svizzera sull'impiego effettivo dei fondi delle lotterie perché da Cantone a Cantone vigono criteri di ripartizione differenti, perché vengono utilizzati termini che spesso non coincidono e infine perché anche le prassi in materia di ripartizione sono differenti da un'autorità all'altra. E come se non bastasse, alcuni Cantoni sono estremamente restii a trasmettere cifre sull'impiego dei fondi delle lotterie. Da un'inchiesta sull'impiego di tali fondi nei Cantoni, effettuata dalla commissione peritale, è tuttavia risultato che sono specialmente sostenuti i progetti relativi ai seguenti settori: cultura, sport, aiuto sociale, protezione del paesaggio e dell'ambiente, salvaguardia del patrimonio nazionale e dei monumenti storici, formazione e promovimento dei giovani, aiuto allo sviluppo, salute pubblica, promovimento del turismo e dell'economia. A titolo illustrativo sono riportate di seguito le cifre relative al 2000 dei due maggiori Cantoni della Svizzera tedesca e francese, vale a dire Zurigo e Vaud:

Tabella dell'impiego dei fondi delle lotterie nei due Cantoni

Canton Zurigo	
Cultura	39%
Aiuti umanitari (in Svizzera e all'estero)	16%
Salvaguardia dei monumenti storici	14%
Grandi manifestazioni / tempo libero	8%
Contributo alla gestione dello zoo di Zurigo	5%
Istruzione	4%
Sociale, salute, economia, ambiente e amministrazione	14%

Canton Vaud	
Cultura	38%
Aiuto sociale / Aiuto agli anziani	25%
Gioventù ed educazione	13%
Salute e disabili	9%
Salvaguardia dei monumenti storici	6.5%
Formazione e ricerca	4%

Economia	3%
Ambiente	1.5%

Che la nozione “a scopi di utilità pubblica o di beneficenza” sia oggetto, da parte dei Cantoni, di interpretazioni divergenti e a volte contraddittorie, lo dimostrano le seguenti constatazioni:

- alcuni Cantoni impiegano i fondi delle lotterie anche per promuovere lo sport, altri invece escludono categoricamente un tale impiego;
- in alcuni Cantoni oltre un quarto dei benefici netti delle lotterie è versato all'estero a titolo di aiuto umanitario, mentre altri Cantoni appoggiano unicamente progetti sul proprio territorio;
- diversi Cantoni finanziano con i benefici netti delle lotterie progetti per il promozione del turismo e dell'economia; in molti Cantoni ciò non sarebbe affatto ammesso.

1.2.6 Il mercato delle lotterie e delle scommesse in un prossimo futuro

1.2.6.1 Mezzi di comunicazione elettronici

Sono prevedibili vari sviluppi: da un canto, per quanto riguarda l'evoluzione stessa del gioco, l'esercizio, l'offerta, le modalità di gioco e il conteggio, si può ipotizzare una presenza molto più marcata di oggi dei mezzi ausiliari elettronici. Gli usuali giochi classici, con le loro modalità di gioco, dovrebbero tuttavia riuscire a difendere il loro posto.

Dall'altro si profila la tendenza – indotta dai mezzi di comunicazione elettronici – a spostare la partecipazione alle lotterie e scommesse dai luoghi pubblici (edicole, ristoranti, luoghi in cui si svolgono le corse ecc.), e quindi dalla pubblicità, nella sfera privata dei giocatori, nella quale non vi è più un "controllo pubblico": per esempio partecipazione da casa o dal posto di lavoro, grazie al PC, al telefono o alla televisione interattiva.

Sui mercati esteri vi sono già lotterie e scommesse alle quali si può partecipare grazie al cellulare (fra l'altro con SMS) o alla televisione interattiva. Dove porteranno i giochi offerti su Internet non è ancora chiaro. Un fatto sembra tuttavia certo: il numero delle possibilità di gioco e le cifre d'affari aumentano ogni anno in modo considerevole. Benché le stime sulle cifre d'affari siano molto divergenti, si parla tuttavia di cifre dell'ordine di decine fino a centinaia di miliardi di dollari USA. Mentre le lotterie su Internet sembrano essere piuttosto redditizie, la situazione è meno chiara per gli organizzatori di scommesse su Internet, che a volte subiscono perdite.

1.2.6.2 Sale da gioco

Potrebbe nascere un'altra tendenza qualora sorgano nuove forme di sala da gioco nelle quali il pubblico si riunisce per giocare insieme (gli uni contro gli altri). Nel maggio 2002, l'ILL ha aperto a Grenchen la prima sala bingo (SwissLos-Bingohalle) della Svizzera, rifacendosi al modello spagnolo, inglese e americano. Tale sala è munita di un'infrastruttura elettronica che permette uno svolgimento efficiente del gioco.

Lo sviluppo all'estero mostra che nascono sale di lotterie o scommesse, munite di apparecchi elettronici, nelle quali possono essere offerti, simultaneamente o a scelta, lotterie, scommesse e giochi di casinò. Un loro reciproco collegamento in rete è parimenti possibile: si creano in tal modo importanti jackpot (il mercato offre già le corri-

spondenti infrastrutture elettroniche). È pensabile che tali tendenze si manifestino anche in Svizzera.

1.2.6.3 Collaborazione internazionale dei grandi organizzatori

Infine quanto ha mostrato Internet con il suo "effetto di globalizzazione", potrebbe presto indurre i grandi organizzatori a un nuovo approccio: segnatamente potrebbero avere un interesse evidente ad associarsi con altri grandi organizzatori esteri per offrire interessanti giochi transfrontalieri. Uno dei possibili motivi per una tale associazione sarebbe senz'altro la possibilità di generare jackpot esorbitanti (in Inghilterra, per esempio, la lotteria nazionale sta studiando piani per istituire una lotteria internazionale con jackpot di ca. 100 milioni di €).

1.3 Necessità e obiettivi della revisione

1.3.1 Necessità della revisione secondo il Parlamento e il Consiglio federale

Durante i dibattiti parlamentari del 1997 – 1998 relativi alla nuova legge sulle case da gioco, il Parlamento e il Consiglio federale si erano chiaramente espressi in favore di una completa revisione della LLS non appena si fossero conclusi i lavori della LCG.

Negli scorsi anni, il Consiglio federale e il Parlamento hanno inoltre dovuto trattare vari interventi parlamentari in relazione ai giochi d'azzardo e alle lotterie. Si trattò segnatamente:

- dell'interpellanza Zisyadis 94.3326 del 19 settembre 1994 „Lotterie. Organo di controllo“. Il consigliere nazionale Zisyadis invitava il Consiglio federale a esaminare se l'autorità federale incaricata di vigilare sulle case da gioco non dovesse controllare anche le lotterie di ogni genere, le scommesse sui cavalli, lo Sport Toto ecc. e se tale obbligo di vigilanza, viste le importanti somme di denaro gestite da tali aziende sotto il segno dell'utilità pubblica, non dovesse estendersi anche alla ripartizione delle vincite. Voleva infine sapere dal Consiglio federale se alla Confederazione non fosse possibile intervenire sulle strutture e sui metodi di tali aziende al fine di rendere più trasparente la gestione aziendale. L'interpellanza fu presentata durante la procedura di revisione della LCG. Nella sua risposta, il Consiglio federale affermò, fra l'altro, di essere cosciente della necessità di rivedere globalmente la LLS e che avrebbe posto mano a tali lavori di revisione non appena la nuova LCG fosse entrata in vigore;
- del postulato Loeb 95.3298 del 21 giugno 1995 „Modificazione della legge federale concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate“. Nel postulato, il Consiglio federale fu invitato a modificare la LLS in modo da permettere l'organizzazione di un lotto a numeri del mercoledì, allo scopo di sostenere il finanziamento parziale della NTFA. Il Consiglio federale si dichiarò disposto ad accogliere il postulato;
- dell'interpellanza Widrig 98.3270 del 22 giugno 1998 „Mercato del gioco d'azzardo. Situazione“. Anche quest'interpellanza fu presentata durante la procedura di revisione della LCG. Chiedeva al Consiglio federale di dare una risposta su come valutasse il futuro, anche se limitato, rapporto concorrenziale tra le differenti società che offrono giochi d'azzardo di tutti i tipi e in che modo intendesse delimitare la concorrenza distinguendo tra lotterie e case da gioco. Nella sua risposta, il Consiglio federale spiegò di essere cosciente del fatto che, a causa dei mutati

rapporti del mercato, la distinzione tra lotterie e case da gioco si stava progressivamente eliminando. Occorreva quindi provvedere a una delimitazione applicabile. Ribadì inoltre la sua intenzione di procedere alla revisione della LLS subito dopo quella della LCG;

- della mozione Sommaruga 00.3169 del 24 marzo 2000 „Basta con i concorsi truccati“. Partendo dalla constatazione che i concorsi abbinati alle vendite per corrispondenza, che promettono vincite, continuano a confondere e ingannare i consumatori, la consigliera nazionale Sommaruga invitò il Consiglio federale a trovare un rimedio a questa situazione, rendendo esigibili per vie legali le possibilità di vincita, qualificando fattispecie legale del reato l'inganno sulle possibilità di vincita e sui premi in palio e facendo valere anche per la legge contro la concorrenza sleale la punibilità delle persone giuridiche. Il Consiglio federale si dichiarò consapevole del problema e intenzionato a porvi rimedio. È convinto che unicamente chiare basi legali possano porre fine a un tale modo di procedere. Per chiarire in modo approfondito quali atti legislativi debbano essere modificati, e in quale misura, il Consiglio federale propose di trasformare la mozione in postulato. In proposito ribadì che il problema sarebbe stato analizzato dopo la revisione della LLS. Nel frattempo la mozione è stata accolta anche dal Consiglio degli Stati.
- della mozione Menétrey-Savary 02.3196 del 17 aprile 2002 „Dipendenza dal gioco. Prevenzione e trattamento“. La mozione invitava il Consiglio federale a completare l'ordinanza sul gioco d'azzardo e le case da gioco nell'ambito che concerne le misure sociali. In particolare la ripartizione dei compiti fra le case da gioco, le società delle lotterie e gli istituti specializzati nella prevenzione e nel trattamento della dipendenza dal gioco dovrebbe essere meglio coordinata mediante un disciplinamento circostanziato. Nell'esprimere il suo parere, il Consiglio federale spiegò che la legislazione sulle case da gioco esige dalle case da gioco una concezione sociale. Inoltre fece notare che le case da gioco coprono soltanto una piccola parte dell'offerta di giochi d'azzardo esistente in Svizzera, visto che fuori dei casinò è in funzione un numero tre volte superiore di apparecchi automatici per il gioco e che per di più vi sono anche le lotterie e le scommesse. La revisione della LLS offre l'opportunità di esaminare le misure di prevenzione e di trattamento della dipendenza dal gioco. Il Consiglio federale ha proposto di trasformare la mozione in postulato. Il Consiglio nazionale ha accolto tale proposta;
- dell'interrogazione ordinaria Neiryck 02.1060 del 3 giugno 2002 „Giochi d'azzardo a Expo.02“. Il consigliere nazionale Neiryck chiede al Consiglio federale se gli apparecchi automatici del tipo mangiasoldi (si intendono apparecchi "Tactilo") che è previsto di mettere in funzione all'Expo.02 sono stati autorizzati dalla Confederazione e, in caso affermativo, se reputa che la presenza di tali giochi sia conforme all'immagine positiva che la Svizzera vuole dare di sé stessa. Nel caso in cui il Consiglio federale condivida la sua preoccupazione, il consigliere nazionale Neiryck vuole sapere se il Consiglio federale è disposto ad agire immediatamente per eliminare detti giochi dalla nostra esposizione nazionale. Nella sua risposta, il Consiglio federale ha spiegato che la messa in esercizio di tali apparecchi non è stata autorizzata dalla Confederazione, ma bensì dalle competenti autorità dei rispettivi Cantoni. Il Consiglio federale ritiene che il fatto di offrire lotterie negli spazi dedicati a Expo.02 non veicoli di per sé un'immagine negativa e pertanto non si sente obbligato a prendere provvedimenti volti alla rimozione immediata di tali apparecchi. Il Consiglio federale ha tuttavia fatto notare che, secondo il suo parere, tali apparecchi non si differenziano sufficientemente dagli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo ai sensi dell'articolo 60 LCG. Per il resto, il Consiglio federale ha rinviato alle future disposizioni sull'ammissione di

tali apparecchi, disposizioni che saranno definite nell'ambito della revisione in corso della LLS;

- dell'interrogazione ordinaria Gysin 02.1103 del 26 settembre 2002 „Campo d'applicazione della legge sulle case da gioco“. Nella sua interrogazione, il consigliere nazionale Gysin scrive che, sulla base della documentazione e dei dibattiti parlamentari concernenti la LCG, risulta che tutti i giochi proposti con apparecchi automatici, incluse le lotterie, rientrano nel campo d'applicazione della LCG. Il consigliere nazionale Gysin vorrebbe pertanto sapere se il Consiglio federale ritiene che gli apparecchi automatici di gioco gestiti dalla LoRo sotto la denominazione „Tactilo“ rientrino nel campo d'applicazione della LCG e debbano pertanto essere sottoposti a omologazione. Al momento il Consiglio federale non ha ancora formulato la sua risposta.

1.3.2 Carenze del vigente diritto

1.3.2.1 Manca un disciplinamento per i grandi organizzatori

Il legislatore ha concepito la LLS a misura di lotterie e scommesse organizzate su un territorio relativamente piccolo, di regola quello di un solo Cantone, e che non si svolgono in permanenza o almeno non per un periodo prolungato. Tale modello corrisponde alle attuali piccole lotterie nelle quali i giocatori, scegliendo la lotteria o l'organizzatore, scelgono nel contempo anche lo scopo a cui devolvere i benefici netti.

Come è noto, nel corso dei decenni, hanno fatto la loro apparizione grandi organizzatori di lotterie e scommesse, controllati dal Cantone, che propongono una grande offerta di giochi. L'attività di tali organizzatori è inoltre diventata permanente e si estende su un vasto territorio, vale a dire a livello intercantonale o addirittura nazionale. La cifra d'affari di tali grandi organizzatori supera di gran lunga quella dei piccoli organizzatori. Eppure la vigente LLS non contiene nessuna disposizione che regola in modo specifico le condizioni d'autorizzazione o i diritti e i doveri di tali grandi organizzatori. Va inoltre detto che i monopoli creati dalle rispettive convenzioni intercantonali che di fatto negano a terzi (vale a dire ad altri organizzatori che quello controllato dal Cantone) l'accesso al mercato spesso non sono giustificati da una sufficiente base legale formale nel diritto cantonale. Anche il Tribunale federale ha espresso critiche in merito a tale situazione¹².

1.3.2.2 Adeguamento ai cambiamenti tecnologici e sociali – Ammissione di nuovi giochi e forme di distribuzione

La cresciuta domanda nel campo delle lotterie e scommesse ha, fra l'altro, portato a una grande espansione dei giochi dal profilo della quantità, della varietà e della cadenza. In tal senso anche il progresso tecnologico ha fornito un contributo determinante. Degni di nota sono in particolare gli sviluppi nei campi dell'elettronica, dell'informatica e della trasmissione dei dati, che hanno reso possibile il rapido svolgimento su grande scala dei giochi. Numerosi nuovi giochi devono la loro nascita alle conquiste dell'informatica e della telematica. Finora la popolazione ha reagito a tale continuo ampliamento dell'offerta di giochi nelle più disparate modalità e forme di distribuzione con una sem-

¹² DTF del 30 marzo 1999, 1^a Corte di diritto pubblico, Umwelt- und Entwicklungslotterie contro Département de la justice, de la police et des affaires militaires du canton de Vaud (Semaine judiciaire 1999, vol. 1, p. 433; Praxis 1999, 183, p. 950; ZBl, 101/2000, p. 215); nel frattempo i Cantoni romandi hanno creato tale base legale.

pre crescente domanda. Soprattutto le generazioni più giovani, che non hanno nessun timore reverenziale nei confronti degli sviluppi tecnici, sono attratte da tali giochi.

In generale si può osservare che i giochi diventano sempre più rapidi e più facilmente accessibili, che presentano quote di distribuzione e vincite sempre maggiori e che la loro offerta è sempre più mirata. Il crescente ricorso da parte dei grandi organizzatori a nuove possibilità tecnologiche solleva tuttavia certe questioni che il legislatore è chiamato a risolvere. In particolare deve pronunciarsi se le nuove forme di gioco e di distribuzione sono ammissibili e, in caso affermativo, in quale misura e a quali condizioni. In tale contesto deve considerare che determinate nuove forme di distribuzione o determinati nuovi giochi comportano un potenziale di rischio (per esempio per quanto concerne la dipendenza dal gioco e il pericolo di manipolazione o il rischio finanziario degli organizzatori) diverso da quello dei giochi tradizionali. Per quanto riguarda le nuove forme di distribuzione va considerata in special modo la distribuzione mediante apparecchi automatici di gioco o di terminali, mediante reti di telefonia mobile o fissa, mediante la televisione interattiva o Internet, mentre per quanto riguarda le nuove offerte di gioco si tratta soprattutto delle scommesse alla quotazione, vietate dal diritto vigente.

La cresciuta domanda e gli sviluppi tecnologici hanno contribuito a far sì che fossero autorizzati giochi la cui compatibilità con il diritto vigente è perlomeno dubbia. Così, per esempio nel Lotto svizzero a numeri con le quote fisse per tre o quattro numeri indovinati, si è rinunciato alla rigorosa conformità al piano di distribuzione delle vincite. Se, per ipotesi, dovesse capitare che un numero eccezionalmente elevato di giocatori abbia indovinato tre o quattro numeri, l'organizzatore, a causa delle quote fisse annunciate, potrebbe vedersi obbligato a pagare vincite superiori alle poste giocate. Una tale eventualità è contraria all'essenza della conformità al piano che esige la possibilità di un calcolo esatto o, in altri termini, l'esclusione del rischio del gioco. Anche lo Sport-Toto, offerto su tutto il territorio svizzero, e le scommesse del PMU, offerte nei Cantoni romandi e nella parte francofona del Canton Berna, non si riferiscono più da tempo all'esigenza dell'articolo 34 LLS secondo il quale le scommesse devono aver luogo sul territorio cantonale. Al contrario, si tratta spesso di eventi all'estero.

Anche la vigente proibizione delle scommesse alla quotazione secondo l'articolo 33 LLS è disattesa da quando alcuni Cantoni hanno già autorizzato le scommesse „Langen“ (uno dei tre tipi di scommessa "Oddset"), che funzionano con quote fisse secondo il principio della quotazione.

1.3.2.3 Dipendenza dal gioco

Rispetto alle lotterie e scommesse tradizionali, certi nuovi giochi comportano un rischio maggiore di dipendenza dal gioco. Soprattutto le nuove forme di distribuzione (vendita di biglietti della lotteria mediante apparecchi automatici o terminali, per telefono, mediante PC o televisione) possono portare il giocatore all'isolamento e sottrarlo al controllo sociale che è invece più presente quando si acquista un biglietto all'edicola. L'isolamento ha spesso come corollario la perdita del senso della realtà e la perdita del controllo di sé durante il gioco. Le conseguenze della dipendenza dal gioco sull'individuo (per esempio la solitudine, il trascurare i propri obblighi familiari e professionali, il deteriorarsi della salute, l'indebitamento), oltre che sulla sfera sociale e professionale personale, gravano anche sulle istituzioni sociali (aiuto sociale, cassa malati). Il legislatore ha un eminente interesse a provvedere affinché le conseguenze positive del gioco, vale a dire il sostegno finanziario di progetti di utilità pubblica o di beneficenza reso possibile dai benefici delle lotterie e delle scommesse, non siano neutralizzate dalle conseguenze negative della dipendenza dal gioco di cui la comunità pubblica deve farsi carico.

Un fattore molto importante nella valutazione del rischio di dipendenza dal gioco, oltre ad altri come per esempio la frequenza di gioco e la densità della rete dei punti di vendita, è la quota di restituzione. Una quota di restituzione elevata ha come conseguenza che i giocatori vincono in media più frequentemente e somme maggiori. Se usano le loro vincite per continuare a giocare, possono giocare molto più a lungo, vale a dire fin quando il loro rischio medio teorico di perdere è identico a quello di un'unica partecipazione a una normale lotteria. Un'elevata quota di restituzione, o in altre parole la riduzione media del rischio di perdere, può di primo acchito sembrare al giocatore una cosa positiva: può dargli l'impressione di essere al riparo da perdite rapide o elevate. In realtà è vero il contrario. Durante il gioco le perdite finanziarie sopravvengono più lentamente e in modo meno percepibile per il giocatore inducendolo a passare troppo tempo al gioco. Il fatto di dedicare molto tempo al gioco fa però aumentare il rischio dell'abitudine o addirittura della dipendenza al gioco. Nella revisione della LCG, tale considerazione è stata determinante per autorizzare gli apparecchi automatici per il gioco d'azzardo unicamente nelle case da gioco, che sono meglio controllabili, e non più nei locali pubblici come ristoranti, bar, edicole o negozi.

1.3.2.4 Riciclaggio di denaro

La vigente legislazione in materia di lotterie non contiene nessuna disposizione contro il riciclaggio di denaro. Non si può tuttavia escludere che il settore delle lotterie e scommesse, che genera una cifra d'affari di ca. 1,4 miliardi di franchi all'anno, non offra opportunità per il riciclaggio di denaro. La commissione peritale è dell'avviso che la questione di includere il settore delle lotterie e scommesse nel campo d'applicazione della legge sul riciclaggio di denaro (LRD) meriti di essere analizzata in modo approfondito (cfr. Parte speciale, commento all'art. 4).

1.3.2.5 Problema delle delimitazione fra LLS e LCG

La delimitazione fra la LCG del 1998 e la vigente LLS, e di conseguenza anche il coordinamento della loro esecuzione, non è esente da problemi. Mentre la LCG e le sue ordinanze d'esecuzione disciplinano il settore delle case da gioco in modo circostanziato e adeguato ai recenti sviluppi, la LLS si limita ancora a un disciplinamento sommaro concepito per situazioni e stati di fatto ormai sorpassati. Gli organizzatori di lotterie e scommesse tentano pertanto sempre più spesso di liberarsi dalle limitazioni della LLS. Alcuni esempi in proposito sono già stati fatti al numero 1.3.2.2. Infatti nelle lotterie sono offerti giochi che per il loro funzionamento, dal punto di vista del giocatore, non sono affatto distinguibili da quelli che possono essere offerti soltanto nelle case da gioco. Un esempio sono gli apparecchi Tactilo. È pertanto indispensabile definire chiaramente i rispettivi campi d'applicazione della LCG e della LLS.

Tale delimitazione è tuttavia resa più difficile dal fatto che, a causa degli sviluppi tecnologici di cui si è già detto, le lotterie, le scommesse e i giochi delle case da gioco diventano sempre più simili fra loro. Di fatto esistono già sul mercato apparecchi che possono offrire contemporaneamente lotterie, scommesse e giochi da casa da gioco. Quest'ultimo esempio mostra che una chiara delimitazione può diventare a volte quasi impossibile.

1.3.2.6 Organizzazione delle autorità competenti per l'autorizzazione, la sorveglianza e la ripartizione

L'organizzazione di tali autorità non è a volte adeguata ai tempi a causa della mancanza della separazione dei poteri: non mancano gli esempi in cui il medesimo membro del Governo è nel contempo autorità che rilascia le autorizzazioni, autorità di sorveglianza, membro della commissione per la ripartizione dei benefici e organo dirigente di un grande organizzatore di lotterie e scommesse.

Un altro aspetto da considerare è il fatto che i grandi organizzatori che operano a livello intercantonale o nazionale sono obbligati, nel caso estremo, a chiedere 26 singole autorizzazioni e sottostanno alla sorveglianza di 26 Cantoni, cosa che rende arduo un controllo efficace.

Inoltre l'attuale organizzazione delle autorità non solo rende più complicato il coordinamento fra le varie autorità cantonali, ma anche quello fra le autorità cantonali con le autorità di vigilanza della Confederazione e della Commissione federale delle case da gioco. Per di più, la vigente legge non concede alla Confederazione strumenti sufficienti perché possa espletare efficacemente la sua funzione di vigilanza. In tal modo, la gestione di una coerente politica in materia di giochi d'azzardo, che consideri in ugual misura gli interessi e le necessità delle lotterie e scommesse e quelli delle case da gioco, è resa più difficile.

Per quanto concerne la ripartizione dei benefici netti provenienti dai fondi delle lotterie e scommesse cantonali da parte delle competenti autorità si osserva spesso una mancanza di trasparenza e non di rado tali autorità interpretano in modo molto lato le nozioni di utilità pubblica e di beneficenza.

1.3.2.7 Imposizione fiscale

In base al vigente principio dell'imposizione dell'intero reddito netto, che figura nel diritto federale e cantonale in materia di imposte sul reddito, sono imponibili come reddito non solo le vincite alle lotterie e manifestazioni analoghe, ma anche le vincite ai giochi, alle scommesse e ai concorsi. La natura della vincita non ha importanza: si può trattare di una vincita di denaro o in natura. Una deroga al principio dell'imposizione dell'intero reddito netto è possibile unicamente se una norma di legge lo prevede espressamente. Secondo la volontà del legislatore, le vincite ottenute in una casa da gioco costituiscono un'eccezione in tal senso. L'imposta preventiva tuttavia contempla come imposta di sicurezza per le imposte dirette le vincite in denaro superiori a 50 franchi. Negli ultimi anni, con l'aumento di giochi di ogni genere, sono sorti principalmente due problemi. Da un canto gli oneri amministrativi degli organizzatori di lotterie e scommesse e dei vincitori sono diventati sproporzionati a causa del limite piuttosto basso (50 franchi) dell'imposta preventiva: infatti per ogni singola vincita superiore a 50 franchi deve essere rilasciato al vincitore un attestato per il rimborso dell'imposta preventiva. Dall'altro, il volume delle vincite in natura è fortemente aumentato. A seconda delle modalità del gioco (lotteria alla televisione, concorso ecc.), i risultati dei sorteggi sono pubblicati o non. Benché, nelle vincite in natura, l'assenza dell'imposta di sicurezza sia parzialmente compensata dal fatto che il nome del vincitore è reso pubblico nei media, si ha comunque una disparità di trattamento.

Secondo la legislazione della Confederazione e dei Cantoni (stato 1° gennaio 2001), le vincite da giochi sono imponibili come gli altri redditi in 19 Cantoni e nella Confederazione. 6 Cantoni hanno una procedura d'imposizione speciale. Tali Cantoni ricorrono in

parte a una tariffa speciale o a quella applicabile all'imposizione dei redditi. In un Cantone le vincite ottenute alle lotterie non sono imponibili. Le tassazioni cantonali si differenziano tuttavia non soltanto per i tassi d'imposizione, ma anche per le soglie di esenzione e per le spese deducibili. In generale si può constatare che le vincite importanti, e quindi soggette all'imposta preventiva, sono dichiarate dai vincitori. E questo nonostante il fatto che, per le vincite importanti, il carico fiscale per l'imposta sul reddito (Confederazione/Cantone/Comune) sia superiore a quello prelevato alla fonte e al rimborso dell'imposta preventiva del 35% nel quadro della procedura di imposizione. Nel caso di medie o piccole vincite soggette all'imposta preventiva, la loro dichiarazione come reddito dipende spesso dal carico fiscale nel Cantone considerato. Nonostante sia perfettamente chiaro che ogni vincita al gioco debba essere dichiarata come reddito imponibile e che l'omissione della dichiarazione possa essere punita nell'ambito di una procedura per evasione fiscale, l'imposta preventiva del 35% ha un grande ruolo nel comportamento del vincitore in quanto contribuente. L'imposta preventiva riscossa dalla Confederazione fu nel 2001 di ca. 115 milioni di franchi. I valori che figurano nelle dichiarazioni sui redditi presentate ai Cantoni, valori peraltro difficilmente ottenibili, permettono di concludere che la metà dei proventi dell'imposta preventiva resta alla Confederazione. Gli importi dell'ordine di milioni chiesti dai Cantoni alla Confederazione per il computo nei conteggi d'imposta corrispondono a loro volta alle imposte dirette riscosse dai Cantoni (Confederazione/Cantone/Comune).

Un altro problema consiste nel fatto che oggi i Cantoni, per l'autorizzazione di lotterie, riscuotono „emolumenti“ che possono andare fino al 6%, e in casi isolati addirittura fino al 10% della cifra d'affari preventivata. Tasse talmente elevate vanno ben oltre l'idea di emolumento secondo il principio della copertura dei costi e assumono pertanto il carattere di imposta. Poiché le somme così ottenute non alimentano i fondi cantonali delle lotterie e scommesse, ma bensì la cassa generale dello Stato, vi è contraddizione con il principio di cui all'articolo 5 capoverso 2 LLS secondo il quale non possono essere autorizzate lotterie che abbiano lo scopo di assicurare l'adempimento di obbligazioni legali di diritto pubblico.

1.3.2.8 Diritto penale

Anche le disposizioni penali, in particolare le fattispecie e le sanzioni penali, devono essere oggetto di una revisione approfondita. Le sanzioni penali, soprattutto le multe previste nella vigente LLS, hanno perso in larga misura il loro effetto dissuasivo. A titolo di esempio, la Confederazione si batte da anni senza speranza contro organizzatori tedeschi di lotterie che, bravando il divieto e considerando le multe come normali spese di gestione, offrono consapevolmente e in modo mirato in Svizzera le loro lotterie, soprattutto mediante massicci invii postali o vendita per telefono. Per di più i brevi termini di prescrizione portano molto spesso alla sospensione della procedura penale nonostante la colpevolezza dell'imputato sia provata.

1.3.3 Obiettivi della revisione

La commissione peritale ha potuto accordarsi rapidamente sul fatto che l'avamprogetto della nuova legge sulle lotterie dovesse garantire soprattutto che:

- i giochi offerti al pubblico devono essere esercitati in modo corretto e trasparente;
- i giocatori e la società devono essere protetti dagli effetti socialmente nocivi del gioco, in particolare dalla dipendenza dal gioco;

- i benefici netti provenienti dalla gestione di lotterie e scommesse devono servire a finanziare progetti di utilità pubblica o di beneficenza.

I due ultimi obiettivi sono tuttavia parzialmente in contraddizione. Di fatto i benefici delle lotterie e scommesse, anche se queste ultime hanno lo scopo di finanziare progetti di utilità pubblica o di beneficenza, devono per così dire essere "pagati" dalle perdite finanziarie dei giocatori. Pertanto a lungo termine un'attuazione socialmente sostenibile della legge sulle lotterie è possibile soltanto se si riesce a trovare sia il giusto equilibrio fra l'offerta di giochi e i loro effetti socialmente nocivi sia il consenso di tutti gli interessati.

1.4 Grandi linee dell'avamprogetto

1.4.1 Mantenimento di alcuni principi del diritto vigente

L'analisi della vigente legge concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate indica che nell'ambito della revisione non è necessario un ordinamento completamente nuovo: molti elementi della concezione e alcuni principi della vigente legge si sono dimostrati validi e possono pertanto essere mantenuti. Di conseguenza illustreremo dapprima gli elementi e i principi che sono stati mantenuti nel nuovo avamprogetto di legge.

1.4.1.1 Destinazione dei benefici

Al primo posto fra i principi che si sono dimostrati validi va menzionato quello della destinazione dei benefici netti per progetti di utilità pubblica e di beneficenza. È su tale principio che si fonda, in tutto il mondo, la ragione d'essere di ogni lotteria. L'idea di una "raccolta di fondi" per una buona causa è accettata dalla popolazione e, secondo la volontà della commissione peritale, va assolutamente mantenuta nel nuovo avamprogetto di legge. Anzi, la commissione prevede di estendere anche ai benefici delle scommesse la destinazione per scopi di utilità pubblica e di beneficenza.

1.4.1.2 Sistema di autorizzazione

Come finora, l'avamprogetto prevede che l'esercizio di lotterie e scommesse sia sottoposto a un sistema di autorizzazione, che consenta un'offerta controllata dei giochi. La commissione ritiene infatti che soltanto con una limitazione relativamente forte degli organizzatori che hanno accesso al mercato, o in altri termini con una concorrenza limitata, si possano creare sia condizioni di mercato ordinate e trasparenti sia sufficienti benefici per scopi di utilità pubblica e di beneficenza. Anche la stragrande maggioranza delle regolamentazioni estere si fondano su un punto di vista simile. L'attenzione della commissione si è pertanto concentrata sugli organizzatori e sull'offerta di giochi. Secondo la commissione, la soluzione migliore consiste nel mantenere entro limiti ragionevoli il numero degli organizzatori di lotterie e scommesse e nel contrastare con adeguate misure supplementari l'offerta di giochi suscettibili di essere particolarmente nocivi sotto il profilo sociale.

1.4.1.3 Diritto cantonale e competenze cantonali

L'idea di lasciare ai Cantoni un certo margine per legiferare (in particolare per quanto attiene ai piccoli organizzatori) si è dimostrata valida e viene pertanto mantenuta. I Cantoni continueranno dunque a poter limitare o vietare determinate offerte di gioco sul loro territorio e, per quanto concerne i piccoli organizzatori, a poter considerare le peculiarità cantonali, regionali o locali. Per lo stesso motivo, la commissione ha deciso unanimemente che i Cantoni debbano mantenere la competenza di autorizzare e sorvegliare le piccole manifestazioni.

Inoltre va esplicitamente prevista la competenza dei Cantoni a decidere la ripartizione dei benefici netti degli attuali grandi organizzatori di lotterie e scommesse. È vero che tale competenza non figura nella legge in vigore, ma è altrettanto vero che, da tempo, è diventata prassi comune: va pertanto sancita nella nuova legge.

1.4.2 Nuovi accenti

Per contro, vi è stata tutta una serie di sviluppi ai quali la legge in vigore o non dà una risposta o ne dà una insufficiente o non più adeguata ai tempi. La commissione ha pertanto posto anche alcuni nuovi accenti, i più importanti dei quali sono menzionati di seguito.

1.4.2.1 Creazione di un disciplinamento per gli attuali grandi organizzatori

La commissione si è pronunciata per la tesi che in futuro si debba operare una distinzione fra grandi organizzatori di lotterie e scommesse e piccoli e medi organizzatori, in quanto le varie categorie devono adempire condizioni differenti. La novità consiste nell'introduzione di un sistema di duplice autorizzazione, soprattutto per i grandi organizzatori. L'autorizzazione per organizzatori deve permettere di esaminare in modo approfondito l'idoneità dell'organizzatore a gestire lotterie e scommesse sotto il profilo finanziario, professionale e organizzativo, prima che possa diventare operativo. Ai titolari di una tale autorizzazione possono in seguito essere rilasciate autorizzazioni di gioco separate per ogni singolo gioco da loro offerto.

1.4.2.2 Adeguamento ai cambiamenti tecnologici e sociali – Ammissione di nuovi giochi e forme di distribuzione

In merito all'ammissione delle scommesse alla quotazione, finora vietate, la commissione ha deciso che in avvenire tale forma di gioco potrà essere offerta dai grandi organizzatori che danno la garanzia di poter coprire i rischi di tale gioco e di avere le necessarie conoscenze per il suo svolgimento. In tal modo si consente, fra l'altro, l'introduzione in Svizzera delle scommesse "Oddset", destinate a sostituire lo Sport-Toto che è ormai diventato poco redditizio.

In merito all'introduzione di nuove forme di distribuzione, la commissione è d'avviso che, per le lotterie e scommesse, si debba poter ricorrere a qualsiasi possibilità. Tuttavia per determinate forme di distribuzione, segnatamente quelle che si avvalgono di reti pubbliche di comunicazione elettronica come Internet o la telefonia mobile, la commissione prevede nell'avamprogetto determinate restrizioni che servono soprattutto alla protezione del giocatore. È comunque lasciato al doveroso apprezzamento delle autorità competenti per il rilascio delle autorizzazioni ordinare tutti i provvedi-

menti idonei affinché, a seconda della forma di distribuzione in questione, si possano tenere in debito conto le particolarità e i rischi del gioco offerto.

1.4.2.3 Prevenzione e cura della dipendenza dal gioco

La commissione ha dedicato un'attenzione tutta particolare ai problemi connessi alla dipendenza dal gioco. La protezione da effetti socialmente nocivi di lotterie e scommesse è infatti uno degli obiettivi principali dell'avamprogetto. Al fine di prevenire l'insorgere della dipendenza dal gioco, le autorità competenti per il rilascio delle autorizzazioni e le autorità di sorveglianza devono essere tenute a prendere alcuni provvedimenti: nell'autorizzare i giochi devono prestare particolare attenzione al rischio di dipendenza dal gioco e ordinare le necessarie restrizioni. Sono altresì obbligate ad assicurare la sorveglianza e i controlli sull'efficacia delle restrizioni ordinate. Sono inoltre obbligate a impiegare il fondo per la lotta contro la dipendenza dal gioco, previsto come innovazione dall'avamprogetto, in modo da prevenire o curare efficacemente la dipendenza dal gioco.

Ma anche agli organizzatori stessi vengono imposti obblighi: non devono offrire giochi con una quota di distribuzione superiore al 75 per cento; per i grandi organizzatori è inoltre introdotto l'obbligo di versare sul fondo per la lotta contro la dipendenza dal gioco lo 0.5 per cento dei benefici lordi delle lotterie e scommesse da loro organizzate. Un altro obbligo consiste nel tenere a disposizione del pubblico determinate informazioni sulla prevenzione e la cura della dipendenza dal gioco.

1.4.2.4 Delimitazione fra LLS e LCG

Nell'attuale realtà delle lotterie e scommesse i confini fra lotterie, scommesse e giochi di case da gioco sono già diventati molto incerti. In base all'attuale offerta di giochi appare sempre più difficile applicare alla lettera i criteri di delimitazione in vigore nella LLS e nella LCG. Nell'elaborare nuovi criteri di delimitazione, la commissione ha dovuto considerare tale dato di fatto. La quota massima di distribuzione del 75 per cento, proposta per lottare contro la dipendenza dal gioco, può anche concorrere a una migliore delimitazione fra la LLS e la LCG. Inoltre, mediante adeguate misure organizzative, va assicurato il necessario coordinamento fra le autorità preposte all'esecuzione della legge sulle lotterie e la Commissione federale delle case da gioco.

1.4.2.5 Organizzazione delle autorità competenti per l'autorizzazione, la sorveglianza e la ripartizione

In merito all'organizzazione delle autorità, la commissione propone di lasciare, come finora, la competenza sull'autorizzazione e la sorveglianza dei piccoli organizzatori di giochi ai Cantoni.

Per contro, per quanto concerne l'autorizzazione e la sorveglianza dei grandi organizzatori, la commissione peritale all'unanimità ha proposto l'istituzione di una nuova speciale Commissione delle lotterie e delle scommesse. Sono invece sorte divergenze sul fatto di istituire detta Commissione a livello federale o cantonale. La commissione peritale ha pertanto deciso di sottoporre in procedura di consultazione, per il parere, entrambe le varianti.

La commissione peritale propone inoltre di disciplinare nella legge gli esistenti fondi cantonali delle lotterie e delle scommesse. Prevede disposizioni concernenti l'indi-

pendenza dei membri dell'autorità di ripartizione e la trasparenza. Attualmente tali questioni non sono disciplinate dalla LLS.

1.4.2.6 Nuovo disciplinamento dell'imposizione fiscale

La commissione prevede di rinunciare all'imposizione ordinaria delle vincite (imposizione sul reddito) e alla relativa imposta preventiva come imposta di sicurezza. Intende infatti sostituire il sistema attuale con un'imposizione sul reddito alla fonte, prevedendo una soglia di esenzione. Tale imposta alla fonte, combinata con un tasso d'imposizione uniforme, comporta una forte progressione per le piccole vincite, ma sempre meno accentuata per le vincite medie e grandi. Scegliendo questa soluzione, l'imposta preventiva prelevata alla fonte come imposta di sicurezza diventa superflua.

Il sistema proposto permette in avvenire l'imposizione senza eccezioni di tutte le vincite superiori alla soglia di esenzione, il che elimina di fatto il rischio di evasione fiscale. La soglia di esenzione più elevata consente inoltre agli organizzatori di strutturare le "piccole vincite" al di sotto di tale soglia in modo più equilibrato per quanto concerne l'ammontare e la ripartizione. E non da ultimo, il sistema proposto è anche più equo sotto il profilo sociale in quanto riguarda soprattutto quei giocatori che hanno avuto un sostanziale aumento del reddito grazie a una vincita importante e che, di fatto, sono anche diventati economicamente più forti.

La commissione propone di fissare il tasso d'imposizione per le imposte federali dirette al 10 per cento e la soglia di esenzione a 300 franchi. La legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni non consente di fissare tassi uniformi. Di conseguenza si dovrà trovare una via fuori delle disposizioni legali per indurre i Cantoni a fissare tassi d'imposizione armonizzati. Inoltre, in vista dei dibattiti parlamentari, sarà indispensabile approntare diversi modelli di calcolo e includerli nel messaggio, al fine di concretare le modalità e le ripercussioni finanziarie della soluzione proposta.

2 Parte speciale

2.1 Struttura dell'avamprogetto di legge

L'avamprogetto consta di dieci capitoli.

Il capitolo 1 si occupa dell'oggetto e del campo d'applicazione, dello scopo, delle nozioni principali come anche del rapporto tra la legge sulle lotterie e le altre leggi. Tale capitolo si occupa anche del rapporto con il diritto cantonale sulle lotterie.

Il capitolo 2 enuncia principi importanti che hanno rilevanza per l'intero avamprogetto. Si tratta in particolare del principio della destinazione dei proventi di lotterie e scommesse a fini di beneficenza o di utilità pubblica, come anche del principio secondo cui l'organizzazione di lotterie o scommesse in Svizzera abbisogna di un'autorizzazione. Detto capitolo include inoltre una norma generale riguardante i giochi offerti tramite reti di comunicazione elettronica accessibili al pubblico.

Il capitolo 3 è dedicato alle autorizzazioni (le autorizzazioni per grandi e piccoli organizzatori nonché per i rispettivi giochi). Esso enuncia le singole condizioni di rilascio nonché norme riguardanti l'organizzazione e le competenze delle rispettive autorità.

Il capitolo 4 dà ragguagli circa le esigenze da rispettare da parte degli organizzatori in particolare in occasione dell'estrazione e della determinazione del risultato, dell'informazione dei giocatori e infine della pubblicità.

Il capitolo 5 riguarda la contabilità e la revisione.

Il capitolo 6 enuncia i principi della riscossione della tassa per la dipendenza dal gioco nonché le basi legali necessarie per la riscossione degli emolumenti d'autorizzazione e di vigilanza.

Il capitolo 7 contiene le norme riguardanti i fondi cantonali delle lotterie e delle scommesse nonché la ripartizione delle risorse finanziarie da esse generate. Sono state introdotte numerose nuove norme volte ad accrescere la trasparenza nella ripartizione delle risorse e a garantire l'indipendenza delle autorità di ripartizione.

Il capitolo 8 disciplina i dettagli relativi alle funzioni di vigilanza delle diverse autorità.

Il capitolo 9 riguarda le disposizioni penali e le misure amministrative.

Nel capitolo 10 sono contenute le disposizioni finali e, in un allegato, le modifiche di altri testi legali. Ricordiamo in particolare il disciplinamento dei sistemi piramidali e dei concorsi, ribattezzati giochi promozionali, i quali sono stati rimossi dalla vigente legislazione sulle lotterie per essere inglobati nella legge contro la concorrenza sleale (LCSI). Degne di menzione sono inoltre le importanti modifiche della legge sull'imposta federale diretta (LIFD), della legge sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) e della legge sull'imposta preventiva (LIP), le quali implementeranno la nuova imposta alla fonte sui proventi di lotterie e scommesse.

2.2 Commento alle disposizioni dell'avamprogetto

Capitolo 1: Disposizioni generali

Articolo 1 Oggetto e campo d'applicazione

Il capoverso 1 definisce l'oggetto della legge. Per proventi di lotterie e scommesse si intendono tutti i proventi conseguiti tramite l'organizzazione di lotterie e scommesse. Oltre alle condizioni di rilascio dell'autorizzazione, alla gestione e all'impiego dei proventi netti, sono disciplinati anche la determinazione delle vincite, il loro pagamento ai giocatori nonché la contabilità delle lotterie e delle scommesse.

Il capoverso 2 esclude dal campo d'applicazione della legge l'organizzazione non professionale di lotterie e scommesse nell'ambito privato. Tale forma di lotterie e scommesse non deve rientrare né nel campo d'applicazione della legge sulle case da gioco, né in quello della legge sulle lotterie. A tale proposito va rammentato che, rispetto alla legge sulle case da gioco, la legge sulle lotterie dev'essere ritenuta una *lex specialis*. Ciò implica che tutti i giochi non assoggettati alla legge sulle lotterie rientrano automaticamente nel campo d'applicazione della legge sulle case da gioco. È quindi importante precisare che l'organizzazione non professionale di lotterie e scommesse nell'ambito privato non rientra né nel campo d'applicazione della legge sulle lotterie né in quello della legge sulle case da gioco (cfr. anche la modifica dell'art. 1 cpv. 2 LCG).

Articolo 2 Scopo

Gli scopi enunciati sono concretati da disposizioni specifiche. Fra questi rientrano segnatamente la protezione della popolazione dalle conseguenze socialmente nocive di lotterie e scommesse, tra cui val la pena di menzionare in particolare la dipendenza dal gioco e il pericolo di riciclaggio di denaro.

Articolo 3 Definizioni

Capoverso 1 Lotterie

Le lotterie sono una forma particolare di gioco d'azzardo ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 LCG. Esse ne denotano gli elementi costitutivi, vale a dire la posta, la casualità e la possibilità di vincita.

Per operare una distinzione tra le lotterie e i giochi che si svolgono nelle case da gioco, la commissione ha deciso che rientrano nella nozione di lotteria soltanto i giochi che si svolgono al di fuori delle case da gioco (lett. a). Sono ad esempio esclusi dal campo d'applicazione della nuova legge sulle lotterie i jackpot offerti nelle case da gioco, benché rientrerebbero nella nozione di lotterie.

La nozione di "periodo di tempo predeterminato" durante il quale devono aver luogo le lotterie (lett. b) sottolinea che l'organizzatore, al momento di indire una lotteria, deve predeterminare e comunicare il momento in cui essa ha inizio e quello in cui si conclude.

La lettera c distingue le lotterie dai giochi in cui una singola persona gioca contro l'organizzatore, come accade di norma per i giochi d'azzardo nelle case da gioco o per le scommesse tramite allibratori. In questi giochi l'organizzatore sopporta tutto il rischio insito nel gioco.

L'attuale nozione di lotteria che, oltre agli elementi costitutivi (posta, casualità e vincita), si fondava soprattutto sulla pianificazione delle vincite si è rivelato essere troppo limitativo. Alcuni dei giochi offerti dai grandi organizzatori (ad es. la lotteria a numeri

con quote fisse di vincita) non adempiono più il criterio della pianificazione delle vincite (eliminazione del rischio da parte dell'organizzatore tramite predefinizione di un esatto piano di vincita). Tale pianificazione è accantonata a favore di una nuova caratteristica delle lotterie che può essere sintetizzata nel modo seguente: "almeno una parte delle vincite è ripartita in modo tale che la vincita di un partecipante riduca o possa ridurre l'ammontare della vincita o le probabilità di vincita degli altri". I giocatori che partecipano a una lotteria sono dunque alla mercé di un "destino comune". Ognuno effettua dapprima la propria posta. I giocatori favoriti dalla sorte ricevono poi, a estrazione avvenuta, tutta o almeno una parte della vincita a scapito dei rimanenti giocatori che potranno vincere un importo inferiore o addirittura non vincere nulla. Questo elemento del "destino comune" è espresso dalla lettera d della definizione.

Capoverso 2 Scommesse

Analogamente alle lotterie, il concetto di scommessa si fonda anzitutto sulla definizione di gioco d'azzardo di cui all'articolo 3 capoverso 1 LCG. L'elemento caratteristico della scommessa è però il metodo di accertamento dell'evento decisivo per il gioco. Se le estrazioni delle lotterie o i giochi offerti nelle case da gioco si basano quasi esclusivamente su eventi creati artificialmente, spesso riproducibili a volontà, retti da norme precise e dovuti al caso, l'esito delle scommesse è determinato da eventi più o meno naturali, come le competizioni sportive o altri avvenimenti particolari della vita quotidiana. Nel caso classico, lo scommettitore formula un pronostico, in competizione con altri scommettitori, circa l'esito di un evento sportivo o un avvenimento. L'esattezza del pronostico dipende, oltre che dalla casualità, anche, sino a un certo punto, dall'abilità dello scommettitore, consistente ad esempio nelle sue conoscenze dell'ambito in questione o nel suo bagaglio d'esperienza.

Articolo 4 Rapporto con altre leggi

Questo articolo rinvia alla legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale (LCSI), che d'ora in poi disciplinerà i concorsi di ogni genere attualmente disciplinati dall'articolo 43 numero 2 dell'ordinanza relativa alla legge federale concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate (OLLS). In sintonia con una direttiva dell'Unione Europea (cfr. commento delle pertinenti disposizioni) la nozione di "concorso di ogni genere" è soppiantata da quella di "giochi promozionali".

La commissione peritale è convinta della necessità di lottare contro il riciclaggio di denaro sporco. Essa ha tuttavia lasciato in sospeso la questione se assoggettare alla legge sul riciclaggio di denaro (LRD), al pari delle case da gioco, anche il settore delle lotterie e delle scommesse. La commissione ritiene che tale problema debba essere dibattuto approfonditamente in sede di consultazione. A questo proposito è lecito porsi alcune domande:

1. Rischio di riciclaggio nell'ambito di lotterie e scommesse

I membri della commissione non sono convinti che il rischio di riciclaggio sia paragonabile a quello esistente per le case da gioco. Ciò è dovuto da un lato al fatto che nell'ambito di lotterie e scommesse la quota di restituzione è di norma inferiore a quella delle case da gioco e, dall'altro, al fatto che le vincite a lotterie e scommesse saranno assoggettate a un'imposta alla fonte.

2. La LRD deve applicarsi soltanto ai grandi organizzatori?

Pur ammettendo il rischio di riciclaggio nell'ambito delle lotterie e delle scommesse, i membri della commissione non sono convinti che esso riguardi unicamente i grandi organizzatori. Le categorie dei grandi e piccoli organizzatori sono definite all'articolo 9 dell'avamprogetto. Dal sistema scelto dalla commissione si evince che la categoria dei piccoli organizzatori può comprendere realtà tra loro assai diverse (cfr. commento

ad articolo 9). Alcuni membri della commissione ritengono che la LRD potrebbe applicarsi anche a taluni piccoli organizzatori (ad esempio quelli che organizzano due volte all'anno sul territorio di più Cantoni una lotteria con una somma di vincite pari ad alcune centinaia di migliaia di franchi).

3. Conseguenze pratiche dall'applicazione della LRD?

L'applicazione della LRD alle lotterie e alle scommesse avrebbe due conseguenze pratiche. Da un canto sottoporrebbe gli organizzatori a una vigilanza da parte dell'autorità (in concreto, alla rispettiva autorità di vigilanza nel campo delle lotterie e delle scommesse), con conseguenti maggiori oneri per gli organizzatori. D'altro canto, giusta l'articolo 3 capoverso 2 LRD, l'organizzatore o i suoi ausiliari avrebbero l'obbligo di verificare l'identità delle loro controparti (i giocatori) qualora una o più transazioni connesse tra loro raggiungano un importo rilevante (nell'ambito delle case da gioco tale soglia è pari a 15'000 franchi). La commissione si interroga anche sulla praticabilità di tali controlli nell'ambito delle lotterie e delle scommesse.

Articolo 5 Diritto cantonale

Il capoverso 1 ricalca l'articolo 16 della vigente legge e conferisce ai Cantoni il diritto di porre restrizioni più severe alle lotterie e alle scommesse o addirittura di proibirle. La Confederazione retrocede dunque ai Cantoni una parte delle proprie competenze. Ciò significa che le eventuali disposizioni cantonali più severe non violano il principio della forza derogatoria del diritto federale. In tale contesto è degno di nota il fatto che diversi Cantoni, basandosi sul vigente articolo 16, hanno deciso di assegnare a un solo organizzatore l'esecuzione di grandi lotterie sul loro territorio, istituendo così dei veri e propri monopoli cantonali. Un simile monopolio cantonale necessita ovviamente di una specifica base legale nel diritto cantonale pertinente¹³.

L'autorità competente deve, all'atto del rilascio dell'autorizzazione, tener conto di eventuali monopoli cantonali esistenti. V'è allora da chiedersi se il diritto federale non debba esplicitamente prevedere in quali casi l'autorizzazione debba essere obbligatoriamente rilasciata all'organizzatore designato dal diritto cantonale – ovviamente nel rispetto delle condizioni poste dal diritto federale - (cfr. commento ad art. 13).

Il capoverso 2 si ispira direttamente al diritto vigente. Secondo l'articolo 2 capoverso 1, il divieto non concerne infatti le lotterie indette durante un intrattenimento ricreativo con premi in natura e per cui la vendita dei biglietti, l'estrazione e la consegna dei premi sono in diretta correlazione con l'evento ricreativo. Conformemente all'articolo 2 capoverso 2, tali lotterie, denominate "tombole" dalla legge vigente, sottostanno esclusivamente alla legislazione cantonale, la quale può ammetterle, limitarle o vietarle.

Il disegno prevede¹⁴ che i Cantoni possano esentare l'organizzatore di tali lotterie dall'obbligo dell'autorizzazione oppure da quello di destinare i proventi a scopi di utilità pubblica o di beneficenza. Nell'istituire tale disposizione, la commissione peritale ha pensato in primis alle associazioni di allievi che intendono finanziare un viaggio di studio o, più in generale, alle associazioni che vogliono rimpinguare le proprie casse senza necessariamente adempiere ad uno scopo di utilità pubblica o beneficenza. Nel disegno si è deliberatamente evitato di menzionare la nozione di tombola, in quanto può assumere significati diversi nei vari Cantoni.

¹³ In merito all'ammissibilità dei monopoli cantonali in materia di lotteria cfr. DTF del 30 marzo 1999, 1° corte di diritto pubblico, Association environnement et développement c. Département de la justice, de la police et des affaires militaires del Cantone di Vaud (SJ 1999, vol.1, pag. 433; Praxis 1999, 183, pag. 950; ZBI, 101/2000, pag. 215).

¹⁴ Tale norma è peraltro conforme al disciplinamento già vigente in taluni Cantoni.

Capitolo 2: Principi

Art. 6 Autorizzazioni

I capoversi 1 e 2 sono dedicati al sistema della duplice autorizzazione. Ciascun organizzatore di lotterie o scommesse deve essere titolare di due tipi di autorizzazione: quella per l'appunto di organizzatore e quella di gioco. Ognuna di queste autorizzazioni deve adempiere condizioni specifiche (cfr. capitolo 3). L'autorizzazione d'organizzazione è una sorta di "autorizzazione quadro", cui possono essere abbinata una o più autorizzazioni di gioco.

Per un organizzatore autorizzato che intende indire un nuovo gioco l'autorità può limitarsi a esaminare il nuovo gioco proposto senza riesaminare i presupposti per il rilascio dell'autorizzazione d'organizzatore.

Il capoverso 3 prevede la possibilità per i piccoli organizzatori di fondere le due autorizzazioni in un unico permesso. La nozione di piccolo organizzatore è definita in contrapposizione a quella di grande organizzatore. Entrambi i concetti sono definiti all'articolo 9. La possibilità di rilasciare un'unica autorizzazione ai piccoli organizzatori è giustificata dal fatto che, di regola, questi offrono una gamma di giochi limitata dal profilo territoriale, temporale e quantitativo, ragione per cui la verifica delle condizioni e il rilascio dell'autorizzazione possono avvenire nell'ambito della medesima procedura.

Il capoverso 3 riconosce all'autorità competente un grande potere discrezionale, in quanto il richiedente non ha diritto al rilascio di un'autorizzazione. Il settore delle lotterie e delle scommesse permane dunque caratterizzato da un divieto di principio con riserva di autorizzazione. L'autorizzazione di lotterie e scommesse non è un'autorizzazione di polizia, ma un'autorizzazione eccezionale¹⁵ che presenta similitudini con il sistema di concessione.

Il capoverso 4 precisa che l'autorizzazione non è cedibile. In applicazione dell'articolo 20 CO, sono nulli tutti gli atti miranti a eludere tale divieto.

Articolo 7 Impiego dei proventi netti

Tale disposizione costituisce l'elemento cardine della legislazione sulle lotterie. Proprio come la legislazione vigente, il disegno prevede che i proventi netti delle lotterie e delle scommesse debbano essere destinati esclusivamente a scopi di utilità pubblica o di beneficenza¹⁶. Le due nozioni sono definite ai capoversi 2 e 3. La nozione di utilità pubblica è concretata da un elenco esemplificativo. Detto elenco non è esaustivo e riconosce alle autorità competenti un certo margine discrezionale. Va rilevato che la legislazione vigente prevede l'impiego a scopo d'utilità pubblica o di beneficenza unicamente per i proventi netti delle lotterie, mentre il disegno va oltre in quanto include anche i proventi netti delle scommesse. La determinazione del provento netto è disciplinata dall'articolo 31 dell'avamprogetto.

Articolo 8 Offerta di lotterie e scommesse su reti pubbliche di comunicazione elettronica

La commissione è del parere che le lotterie e le scommesse debbano poter essere proposte non soltanto nelle forme tradizionali, ma anche mediante moderni mezzi di

¹⁵ In merito a tale distinzione, cfr. segnatamente Häfelin/Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 4^a ed., Zurigo 2002, pag. 536 segg André Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984, pag. 410 segg.

¹⁶ Per maggiori chiarimenti in merito alla nozione d'utilità pubblica e di beneficenza si può far capo alla giurisprudenza in materia di diritto fiscale, cfr. Jacques Bondallaz, in *Toute la jurisprudence sportive en Suisse*, Berna 2000, pag. 505 segg.

comunicazione. Essa è tuttavia conscia del fatto che tali forme moderne di diffusione possono comportare anche molteplici pericoli sociali. Il ricorso a tali strumenti moderni (personal computer, televisore, telefono, apparecchi automatici) implica infatti la traslazione dei giochi dal settore pubblico, in cui viene esercitato un certo controllo sociale (mediante i punti di vendita dei biglietti o i locali in cui si effettuano le scommesse), alla sfera privata, in cui tale controllo non esiste. La nozione di rete pubblica di comunicazione elettronica si rifà alla terminologia della direttiva quadro europea in materia di comunicazione elettronica¹⁷.

L'articolo 5 LCG sancisce il divieto generale di impiegare reti elettroniche di telecomunicazione per l'esercizio dei giochi d'azzardo. È pertanto necessario abrogare esplicitamente tale divieto per le lotterie e le scommesse. Uniformandosi alla tendenza in atto a livello europeo, il capoverso 1 limita tuttavia l'accesso alle lotterie e alle scommesse proposte mediante reti di comunicazione elettronica alle sole persone che si trovano in Svizzera. Tale restrizione è riconducibile al fatto che in Svizzera possono essere eseguite soltanto le lotterie e le scommesse autorizzate secondo il diritto svizzero. Gli organizzatori di lotterie e scommesse straniere cui non è stata rilasciata un'autorizzazione secondo il diritto svizzero non possono quindi cercare di raggiungere la clientela svizzera offrendo lotterie e scommesse tramite reti di comunicazione elettronica. In tal caso sarebbe penalmente perseguibile non soltanto l'organizzatore, ma anche il fornitore d'accesso (art. 50 lett. a ed e dell'avamprogetto).

In base alle informazioni di cui attualmente dispone, la commissione non è in grado di valutare quali implicazioni l'ammissione dei mezzi elettronici di comunicazione potrebbe avere nel settore delle lotterie. Per questo motivo ritiene importante delegare al Consiglio federale la competenza di emanare norme miranti in particolare a proteggere i giocatori dai pericoli di un gioco smodato.

Capitolo 3 Autorizzazioni

Sezione 1 Autorizzazioni d'organizzazione

Articolo 9

La disposizione opera una distinzione tra grandi e piccoli organizzatori.

Il capoverso 1 definisce indirettamente la nozione di grande organizzatore di lotterie e scommesse. I tre criteri che caratterizzano il grande organizzatore di lotterie e scommesse devono essere adempiuti cumulativamente. Ciò significa che un organizzatore di lotterie o scommesse che hanno luogo sul territorio di più Cantoni e i cui giochi proposti totalizzano poste per parecchi milioni di franchi non può essere considerato grande organizzatore se le lotterie o le scommesse si svolgono soltanto due volte all'anno.

Il capoverso 2 definisce per contro la nozione di piccolo organizzatore. È pertanto considerato piccolo organizzatore qualsiasi organizzatore di lotterie o scommesse che non adempie i criteri che definiscono il grande organizzatore.

¹⁷ Direttiva 2002 /21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002; GU/CE del 24.4.2002 L 108 pag.33.

Sezione 2: Condizioni di rilascio dell'autorizzazione per grandi organizzatori

Articolo 10 Forma giuridica

Riguardo alla forma della società anonima, la commissione peritale ha deciso di proporre una variante (cpv. 1bis) secondo la quale uno o più Cantoni devono avere una posizione dominante nella società, mediante la detenzione della maggioranza dei voti o in altro modo. Tale variante esprime l'idea che i grandi organizzatori debbano rimanere una questione di competenza dei Cantoni. La società anonima deve comunque perseguire uno scopo di utilità pubblica o di beneficenza (cpv. 2 lett. a).

Oltre alle condizioni poste per le società anonime, va segnalato anche l'obbligo per gli amministratori di essere domiciliati in Svizzera (cpv. 2 lett. c). Il Parlamento sta valutando se una siffatta condizione sia compatibile con il divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità previsto dall'accordo sulla libera circolazione delle persone e dalla Convenzione AELS. A seconda dell'esito del dibattito, dovrà essere presa in considerazione la soppressione o la modifica di detta condizione.

Articolo 11 Condizioni personali, professionali e finanziarie

Articolo 12 Condizioni organizzative

Queste due disposizioni s'ispirano ampiamente alle condizioni previste dalla LCG. Fra queste citiamo l'esigenza di una gestione irreprensibile, l'indipendenza, la trasparenza e la sicurezza dei sistemi informatici. La commissione ritiene che tra gli elementi importanti figurino anche la necessità per il richiedente di indicare quali misure intende adottare per ottimizzare durevolmente i proventi destinati a fini di utilità pubblica o di beneficenza. Tale ottimizzazione è imprescindibile dal controllo dei costi d'esercizio e della quota di restituzione. Quest'ultima, secondo l'articolo 16 capoverso 1 lettera c non dev'essere superiore al 75 per cento.

Articolo 13 Consenso dei Cantoni interessati

Indipendentemente dalla variante prescelta quanto all'autorità di rilascio delle autorizzazioni, a nessun organizzatore può essere rilasciata un'autorizzazione per il territorio di un Cantone che non vi acconsenta. Tale importante limitazione permette ai Cantoni di controllare l'offerta di giochi sul loro territorio.

La disposizione potrà eventualmente essere completata imponendo espressamente alle autorità competenti di tener conto dei monopoli cantonali (cfr. anche commento ad art. 5).

Sezione 3: Condizioni di rilascio dell'autorizzazione per piccoli organizzatori

Articolo 14 Forma giuridica

I piccoli organizzatori hanno un raggio d'azione minore rispetto a quello dei grandi organizzatori, segnatamente dal profilo territoriale, temporale e finanziario. Per tale ragione la forma giuridica dell'associazione, della fondazione o della società cooperativa appare più consona alla loro attività. Per quanto concerne l'obbligo degli amministratori di essere domiciliati in Svizzera (cpv. 2), cfr. commento ad articolo 10.

Articolo 15 Condizioni organizzative

Secondo l'articolo 6 capoverso 5 dell'avamprogetto, le autorizzazioni non sono cedibili. Questo principio è di portata generale e non è possibile derogarvi. La commissione è tuttavia consapevole del fatto che un'associazione o una società non può sempre organizzare da sé una lotteria. Proprio per questo motivo ha previsto la possibilità per i piccoli organizzatori di incaricare un terzo di organizzare la lotteria (cpv. 2). Simili pratiche sono già oggi diffuse in taluni Cantoni. Evidentemente il terzo non di-

venta titolare dell'autorizzazione, ma funge unicamente da ausiliario. Ciò significa che l'adempimento degli obblighi legali (cpv. 3), in particolare dell'obbligo di presentare il rapporto di cui all'articolo 34 dell'avamprogetto, spetta sempre al titolare dell'autorizzazione. Parimenti, in caso di irregolarità è ritenuto responsabile il titolare dell'autorizzazione; spetta a quest'ultimo, se del caso, procedere contro il terzo lamentando una violazione del contratto. È inoltre essenziale che l'autorità sia al corrente dei rapporti esistenti tra il titolare dell'autorizzazione e il terzo incaricato dell'organizzazione. Per questo motivo l'avamprogetto impone al titolare dell'autorizzazione di sottoporre all'autorità competente, per approvazione, il contratto concluso con il terzo. L'avamprogetto prevede inoltre che il contratto debba precisare l'ammontare della retribuzione prevista. L'introduzione di tale obbligo ha lo scopo di verificare che la retribuzione sia adeguata. Il controllo mira a impedire che il riconoscimento di una retribuzione sproporzionata al terzo assottigli i proventi destinati a scopi di utilità pubblica o di beneficenza.

Sezione 4: Autorizzazione di gioco

Articolo 16 Condizioni

Le lotterie e le scommesse sono giochi d'azzardo con vincite in denaro di norma "confezionati su misura". Diversamente dalla maggioranza dei giochi offerti nelle case da gioco (ad esempio la roulette francese o americana oppure il blackjack), giochi che in tutto il mondo hanno regole più o meno standardizzate, la maggior parte delle lotterie e delle scommesse è concepita in funzione di un pubblico chiaramente circoscritto, caratteristica questa che rende difficili i paragoni. In funzione della forma loro conferita (ad esempio la frequenza dei giochi, l'ammontare delle poste e delle vincite, le modalità di ripartizione delle vincite, la quota di restituzione, l'aspetto esteriore del gioco, le forme di vendita), le lotterie e le scommesse presentano caratteristiche, redditività e rischi potenziali diversi. Prima di autorizzare l'organizzazione di una nuova lotteria o una nuova scommessa, l'autorità competente non deve pertanto esaminare soltanto i vari elementi caratteristici del nuovo gioco, ma anche giudicarlo nel suo insieme, valutandone in particolare le conseguenze per i giocatori e la società. Poiché le possibilità di combinazione dei singoli elementi di gioco sono pressoché illimitate, la commissione ha rinunciato a introdurre nella legge un lungo elenco dettagliato dei criteri di valutazione. Alla luce della rapidità con cui evolvono le tecnologie in questo settore, infatti, un simile elenco sarebbe comunque sempre lacunoso. Anche in questo caso la commissione ha dunque fatto riferimento agli obiettivi della legge, enunciando conseguentemente i criteri materiali in base ai quali l'autorità deve valutare l'opportunità di rilasciare l'autorizzazione (art. 16 cpv. 1 lett. a - c).

Una menzione particolare merita la determinazione della quota di restituzione (la percentuale delle poste complessive che viene pagata ai giocatori o ai vincitori); la quota versata deve ammontare al massimo al 75 per cento. A complemento di ciò, nella LCG va inserita una norma che stabilisca che gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo devono disporre di una quota di restituzione pari almeno all'80 per cento.

Se tale quota è relativamente elevata nelle case da gioco (tra 90 e 99%), nel caso delle lotterie essa è di norma molto più bassa (45 - 65 %, con tendenza al rialzo). Anche la frequenza di gioco delle lotterie (giocate per unità di tempo) è generalmente molto bassa rispetto a quella delle case da gioco (nelle lotterie trascorrono ore o addirittura giorni tra l'effettuazione della posta e la comunicazione del risultato; nelle case da gioco invece trascorrono soltanto pochi secondi o minuti). Tale regola generale non ha tuttavia valore assoluto. Le lotterie a estrazione anticipata (per esempio i bi-

glietti gratta e vinci) consentono al giocatore di sapere in pochi secondi se ha vinto e se intende continuare a giocare.

La quota di restituzione inferiore vantata dalle lotterie (in altri termini: l'erosione maggiore, in percentuale, delle puntate dei giocatori) fa sì che il denaro a disposizione del giocatore si esaurisca più velocemente inducendolo a smettere di giocare. Unitamente alla (di norma) bassa frequenza di gioco delle lotterie, che permette alla febbre del gioco di perdere d'intensità accrescendo in definitiva l'autocontrollo dei giocatori, la determinazione di una quota di restituzione massima costituisce un'importante strumento ai fini della lotta contro la dipendenza dal gioco.

Ciò giustifica il fatto la maggiore diffusione delle lotterie e delle scommesse, come pure l'adozione di misure di protezione meno ampie; i giochi offerti dalle case da gioco, potenzialmente molto più pericolosi, devono invece essere localmente concentrati e offerti soltanto sotto la vigilanza di personale appositamente formato.

La determinazione di una quota di restituzione massima può rivestire importanza anche riguardo al riciclaggio di denaro: se nelle lotterie e nelle scommesse tale quota supera un determinato limite, aumenta di conseguenza anche il rischio che queste vengano sfruttate a fini di riciclaggio.

I membri della commissione non hanno espresso pareri unanimi circa l'opportunità di introdurre nell'avamprogetto la summenzionata quota di restituzione. Da un canto, la maggioranza della commissione si è espressa a favore in quanto, da un lato, tale quota costituirebbe un elemento caratteristico suscettibile di differenziare le lotterie e le scommesse dai giochi offerti dalle case da gioco e, dall'altro, la determinazione di una quota massima svolgerebbe un ruolo anche nella lotta alla dipendenza dal gioco e al riciclaggio di denaro. Un gruppo minoritario ha invece sostenuto che, nel valutare il rischio potenziale di dipendenza, la quota di restituzione non fosse altro che uno dei fattori di cui tenere conto e che quindi non fosse necessario introdurla nella legge. Sarebbe più importante valutare nel singolo caso un gioco determinato, vagliando nel contempo altre possibili misure intese a lottare contro la dipendenza dal gioco.

Affinché l'autorità di vigilanza possa adempiere i propri compiti, il richiedente deve fornire quantomeno le indicazioni di cui al capoverso 2. La soluzione prescelta riconosce all'autorità incaricata di rilasciare l'autorizzazione un margine discrezionale più ampio, addossandole nel contempo anche una grande responsabilità.

Articolo 17 Scommesse tramite allibratori

I grandi organizzatori avranno ora la possibilità di proporre o organizzare scommesse tramite allibratori. In tal caso, analogamente a quanto avviene per quasi tutti i giochi d'azzardo nelle case da gioco, la persona gioca direttamente contro l'organizzatore e non contro gli altri giocatori. Considerato il gran numero di giocatori che possono scommettere contro l'organizzatore nell'ambito di questi giochi, l'allibratore si assume regolarmente un rischio finanziario notevole dal quale cerca di premunirsi mediante l'adozione di misure organizzative adeguate quali la costituzione di riserve o la riassicurazione. Per tutelare adeguatamente i giocatori da un'eventuale insolvibilità dell'esercente e tener conto del fatto che l'organizzazione di scommesse tramite allibratori esige conoscenze ed esperienze particolari, è giustificato limitare la possibilità di proporre siffatte scommesse ai soli grandi organizzatori.

Alla base di questa nuova possibilità vi è il desiderio – espresso ripetutamente dai Cantoni e dai grandi organizzatori di lotterie – di sostituire l'attuale Sport-Toto, i cui proventi sono attualmente assai ridotti, con prodotti più appetibili, quali le scommesse "oddset", che si stanno espandendo in tutta Europa.

Sezione 5: Autorità di rilascio dell'autorizzazione

Articolo 18 Competenza

La disposizione sancisce il principio secondo cui la competenza di rilasciare le autorizzazioni differisce in funzione del tipo di organizzatore (piccolo/grande).

La commissione peritale ritiene che la competenza di rilasciare le autorizzazioni per grandi organizzatori debba essere centralizzata e affidata a un'unica Commissione delle lotterie e delle scommesse. Riguardo allo statuto di tale Commissione i periti hanno invece pareri diversi, ragione per cui il disegno prevede due varianti (cfr. commento ad art. 19 e 20).

Per quanto concerne i piccoli organizzatori, la commissione peritale è stata unanime nel ritenere che dovesse spettare a ciascun Cantone designare l'autorità competente e determinare la procedura.

Articolo 19 Commissione delle lotterie e delle scommesse

Articolo 20 Organizzazione

Come detto, la commissione peritale ritiene che la competenza in materia di rilascio delle autorizzazioni e di vigilanza sui grandi organizzatori debba essere affidata a un'unica autorità, vale a dire la Commissione delle lotterie e delle scommesse. Resta comunque da chiarire chi debba istituire siffatta commissione. Sono previste due possibilità.

La prima consiste nell'affidare ai Cantoni il compito di istituire detta commissione. Tale variante presuppone la conclusione di un concordato intercantonale giusta il quale i Cantoni stabiliranno come istituire la commissione, nominarne i membri e stabilire le regole procedurali applicabili, in particolare la questione dei rimedi giuridici contro le decisioni commissionali. A sostegno di tale soluzione si può addurre che il diritto vigente riconosce ai Cantoni la competenza di rilasciare autorizzazioni e di esercitare la vigilanza, e che, secondo l'avamprogetto, l'ambito delle lotterie e delle scommesse rimane una questione cantonale.

La seconda possibilità prevista dalla commissione, proposta come variante, è l'istituzione di una Commissione *federale* delle lotterie e delle scommesse che, ad eccezione del presidente, sarà composta pariteticamente di rappresentanti della Confederazione e rappresentanti dei Cantoni. Tale soluzione sarebbe giustificata dal fatto che il compito di rilasciare autorizzazioni a grandi organizzatori operanti a livello nazionale, e perfino a livello internazionale, dovrebbe essere affidato alla Confederazione.

Nei confronti di tali varianti possono essere mosse obiezioni di natura giuridica o politica che dovranno essere esaminate approfonditamente. In particolare, resta aperta la questione se la Confederazione possa imporre ai Cantoni la conclusione un concordato relativo all'applicazione del diritto federale.

Capitolo 4: Svolgimento del gioco

Sezione 1: Disposizioni generali

Articolo 21 Estrazione o altro metodo di accertamento dell'evento decisivo per il gioco

Articolo 22 Requisiti delle installazioni tecniche e dei mezzi ausiliari

L'estrazione di una lotteria o qualsiasi altro procedimento per determinare l'evento su cui si basa il gioco costituisce l'elemento principale del gioco. Poiché da ciò dipende l'attribuzione o meno delle vincite, l'impossibilità di influenzare o alterare l'esito di tali operazioni riveste importanza essenziale. L'articolo 21 prevede varie possibilità di controllo: l'estrazione pubblica, l'estrazione in presenza di un pubblico ufficiale o forme di vigilanza equivalenti. Se l'estrazione o qualsiasi altro metodo di accertamento dell'evento decisivo per il gioco può essere percepito dai sensi umani e ha luogo in pubblico, le esigenze di controllo sono perlopiù soddisfatte. La presenza di un pubblico ufficiale, ad esempio, non è obbligatoria nel caso della tombola in un locale pubblico, giacché le estrazioni vengono effettuate sotto il vigilante sguardo dei partecipanti. Per contro, se per l'estrazione o un altro metodo si ricorre a supporti tecnologici (computer, apparecchi elettromeccanici), questi devono essere oggetto di un pertinente controllo tecnico. Ciò vale anche per gli strumenti ausiliari usati per le estrazioni (per es. bussolotti, dadi, carte). Per questo motivo, l'autorità che rilascia l'autorizzazione può, in qualsiasi momento, esigere il controllo di tali strumenti o installazioni. Il controllo è invece obbligatorio in caso di estrazione computerizzata.

Indipendentemente dalle modalità con cui viene effettuata, l'estrazione (o qualsiasi altro metodo equivalente) deve essere oggetto di un verbale (ultimo strumento di controllo della regolarità dell'estrazione), di cui è prevista la consegna all'autorità di vigilanza.

Articolo 23 Società professionali di giocatori

È possibile partecipare alle lotterie direttamente (in particolare alla Lotteria svizzera a numeri), acquistando un biglietto o un tagliando di partecipazione, oppure indirettamente, per il tramite di società di giocatori. Queste, da un canto, possono consistere in un gruppo relativamente poco organizzato di giocatori, in seno al quale un giocatore si incarica gratuitamente di partecipare al gioco per conto del gruppo (spesso composto di conoscenti o parenti); è ovvio che ciascun membro del gruppo finanzia la propria partecipazione. D'altro canto, stanno nascendo anche nuovi tipi di società di giocatori organizzate e gestite in modo professionale. In considerazione del numero generalmente elevato di clienti e di transazioni, in simili casi la norma è l'impiego di mezzi elettronici di comunicazione. Quale contropartita per i loro servizi, tali organizzazioni ricevono commissioni da parte dei giocatori. Redditi suppletivi risultano spesso dalle quote di provvigione ricevute da parte dei punti di vendita o degli organizzatori. In ragione delle loro modalità d'organizzazione e dimensioni, tali società possono accumulare o gestire importi ragguardevoli. In generale, sono gli organi dirigenti di tali società a decidere quando e come puntare queste somme e per quale gioco. Accade anche che gli organizzatori rinviino la partecipazione o l'effettuazione delle puntate fino a quando il gioco non offra prospettive di vincita più interessanti.

I responsabili di tali società di giocatori, che spesso si trovano a gestire grandi somme di denaro, non sottostanno a nessun controllo da parte dell'autorità. Non vi sono dunque garanzie che essi adempiano le condizioni personali, tecniche e organizzative indispensabili all'esercizio di questo tipo di attività. Generalmente i clienti di queste organizzazioni non hanno alcun mezzo per conoscere il reale ammontare delle vincite della società di giocatori o come queste ultime vengono ripartite tra i giocatori.

La commissione prevede quindi di vietare l'organizzazione professionale di tali società di giocatori e di punire chi contravviene al divieto (cfr. art. 51, cpv. 1 lett. d). Il divieto non concerne per contro le società non professionali di giocatori né l'offerta di sistemi di gioco.

Articolo 24 Informazione dei giocatori

Si tratta di disciplinare un rapporto tra due privati che non si trovano sullo stesso piano. Rispetto agli organizzatori dei giochi, i giocatori dispongono di un numero minore d'informazioni. L'articolo 24 si propone dunque di colmare tale divario. Ciascun giocatore che lo desidera deve poter essere informato tempestivamente sulle regole del gioco (cpv. 1). Il diritto all'informazione implica, ad esempio, che i punti di vendita mettano a libera disposizione del pubblico degli opuscoli che spieghino le regole del gioco. Le esperienze degli ultimi tempi indicano che tale diritto non è sempre rispettato. Il capoverso 2 prevede che i giocatori possano esigere dall'organizzatore informazioni complementari riguardanti la partecipazione al gioco, come ad esempio le possibilità di vincita, le modalità di pagamento, ecc.

Articolo 25 Pubblicità

Il disegno non intende vietare la pubblicità di lotterie e scommesse. La commissione ritiene tuttavia che la pubblicità non debba né risvegliare, né incrementare il desiderio di giocare. Per garantire una certa uniformità riguardo alla pubblicità ammissibile, è stato scelto di riprendere l'articolo corrispondente della LCG; il capoverso 1 corrisponde pertanto all'articolo 33 LCG.

Al fine di migliorare l'informazione nei confronti del pubblico, il capoverso 2 prevede che la pubblicità debba obbligatoriamente designare l'organizzatore (titolare dell'autorizzazione). Questo obbligo si rivela utile soprattutto quando il titolare dell'autorizzazione incarica un terzo di organizzare una lotteria (cfr. art. 15 cpv. 2).

Articolo 26 Prestiti e anticipi

Vietando agli organizzatori di concedere prestiti o anticipi, si intende prevenire l'indebitamento dei giocatori. Tale misura protettiva è ripresa dall'articolo 27 LCG.

Articolo 27 Obbligo di esibire le autorizzazioni

Anche questo articolo si prefigge di migliorare l'informazione del pubblico. Il termine "autorizzazione" al plurale significa che si tratta sia dell'autorizzazione d'organizzatore, sia di quella di gioco. Come già ricordato, l'organizzazione può essere demandata a un terzo, ma l'autorizzazione non è trasferibile (art. 6 cpv. 4 e 15 cpv. 2 e 3).

Sezione 2: Prescrizioni complementari applicabili ai grandi organizzatori

Articolo 28 Misure per prevenire la dipendenza dal gioco

L'articolo 28 obbliga i grandi organizzatori a fornire informazioni riguardanti la dipendenza dal gioco, le sue cause, i sintomi, le conseguenze e i mezzi per prevenirla e curarla. Le informazioni devono essere disponibili ovunque siano proposti i giochi. Ci si aspetta che l'organizzatore metta a disposizione le informazioni senza che il giocatore debba esplicitamente chiederle. Nell'ottica della prevenzione, tale aspetto riveste particolare importanza.

Capitolo 5: Contabilità e revisione (articoli 30 - 34)

Sia i grandi organizzatori, sia quelli piccoli devono tenere una contabilità separata per ogni lotteria o scommessa. Tale obbligo è sancito dall'articolo 30 capoverso 1 per i grandi organizzatori e dall'articolo 34 lettera a per i piccoli organizzatori.

In materia di contabilità e di revisione, la legge addossa obblighi maggiori ai grandi organizzatori rispetto ai piccoli. Indipendentemente dalla forma di società prescelta, il rapporto di gestione annuale del grande organizzatore è disciplinato dalle disposizioni del Codice delle obbligazioni sulle società anonime. Analogamente, se l'ufficio di revisione di un grande organizzatore constata situazioni che lasciano presupporre che vi siano state infrazioni o irregolarità, deve informarne direttamente l'autorità di vigilanza.

Vari articoli del presente capitolo corrispondono (in misura più o meno marcata) ad articoli analoghi della LCG: l'articolo 30 capoverso 2 corrisponde all'articolo 36 LCG, l'articolo 32 capoversi 1 e 2 all'articolo 37 capoversi 1 e 3 LCG e infine l'articolo 33 all'articolo 39 LCG.

Art. 31 Determinazione dei proventi netti

Il presente articolo indica quali detrazioni dall'ammontare totale delle poste dei giocatori sono possibili per determinare i proventi netti. I proventi netti hanno grande importanza perché costituiscono la somma che il grande organizzatore deve versare ai fondi dei Cantoni (art. 37 cpv. 2). Poiché è auspicabile che l'ammontare versato in favore di progetti di utilità pubblica sia il più elevato possibile, la lettera e prevede che possano essere dedotte soltanto le riserve accantonate secondo l'uso commerciale, come ad esempio una riserva per le vincite presumibili.

Sempre nell'intento di destinare più denaro possibile a scopi di utilità pubblica e di beneficenza, giusta il capoverso 2 le società anonime di lotterie e scommesse non devono versare dividendi o altri vantaggi pecuniari agli azionisti; in ogni caso l'articolo 10 capoverso 2 lettera a precisa che la società anonima deve perseguire uno scopo di utilità pubblica o di beneficenza.

Capitolo 6: Tasse e emolumenti

Art. 35 Tassa per la dipendenza dal gioco

Il disegno prevede che sia riscossa dai grandi organizzatori una tassa destinata ad alimentare un fondo per la prevenzione e la cura della dipendenza dal gioco. Il capoverso 2 si ispira in modo particolare alla mozione Menétrey-Savary. Per ragioni di uguaglianza e di coordinamento con la legislazione sulle case da gioco, nelle disposizioni finali è previsto di integrare nella LCG un nuovo articolo 24^{bis} che prevede la riscossione della medesima tassa anche nei confronti delle case da gioco.

Art. 36 Emolumenti

L'articolo 36 prevede un emolumento per tutte le decisioni dell'autorità competente, indipendentemente dal fatto che si tratti della procedura d'autorizzazione o di vigilanza. La disposizione contempla in oltre la riscossione di un emolumento annuo per le spese di vigilanza. L'articolo 53 LCG prevede la stessa soluzione per il settore delle case da gioco. Poiché la disposizione si applica anche alla riscossione di emolumenti nei confronti dei piccoli organizzatori, ne discende per le autorità cantonali di autorizzazione e vigilanza il diritto, ma anche il dovere, di riscuotere emolumenti a copertura delle proprie spese. In tal modo, è possibile evitare che siano riscossi, per il rilascio

delle autorizzazioni di lotterie e scommesse, emolumenti di carattere fiscale, come avviene attualmente a livello cantonale.

La commissione è divisa sulla questione se sia ammissibile che il diritto federale disciplini la riscossione di emolumenti da parte delle autorità cantonali. La questione andrà esaminata in una fase ulteriore.

Capitolo 7: Fondi cantonali delle lotterie e delle scommesse; ripartizione delle risorse finanziarie

Articolo 37 Fondi cantonali delle lotterie e delle scommesse

Già secondo il diritto vigente i grandi organizzatori versano i proventi netti dei giochi ai fondi dei Cantoni in cui si svolgono le lotterie e le scommesse (cpv. 2). L'avamprogetto si attiene a tale principio. In altri termini, la commissione ritiene che neppure in futuro terzi o la Confederazione possano partecipare ai proventi netti. Inoltre, come già avviene attualmente, i Cantoni devono accordarsi sulla chiave di ripartizione (cpv. 2 secondo per.). Infine, prima di ripartirli tra i fondi cantonali, potranno destinare una parte dei proventi netti a progetti nazionali di utilità pubblica o di beneficenza (cpv. 3). Attualmente, questa possibilità concerne in primo luogo lo sport, in particolare il finanziamento di Swiss Olympic.

Articoli 38 a 42

La ripartizione dei proventi netti permane di competenza dei Cantoni.

L'articolo 39 prevede diverse prescrizioni intese a garantire l'indipendenza dei membri dell'autorità di ripartizione dall'autorità incaricata di rilasciare le autorizzazioni o dall'autorità di vigilanza, come anche dai grandi organizzatori.

Anche gli articoli 40 - 42 intendono creare maggiore trasparenza riguardo alla prassi delle autorità di ripartizione. L'articolo 42 consente al pubblico di esercitare un certo controllo sul modo in cui i fondi vengono ripartiti. Se finora alcuni Cantoni hanno accuratamente tenuto sotto chiave l'elenco dei progetti che avevano beneficiato del sostegno e le informazioni sui finanziamenti concessi, ora, secondo il nuovo diritto, non potranno più farlo. Il principio di trasparenza è limitato unicamente dalla protezione della personalità e dei dati; per questo motivo il capoverso 2, a differenza del capoverso 1, non impone di mettere a disposizione del pubblico i nomi di coloro che hanno ricevuto denaro in beneficenza.

Capitolo 8: Vigilanza

Articoli 43-44

L'articolo 43 sancisce il principio essenziale secondo cui la vigilanza e il rilascio delle autorizzazioni competono alla medesima autorità.

L'articolo 44 descrive in forma generale i compiti principali dell'autorità di vigilanza e riprende parzialmente l'articolo 48 LCG.

Articolo 45 Vigilanza sui grandi organizzatori

L'articolo 45 stabilisce nel dettaglio i compiti di vigilanza sui grandi organizzatori. Fra questi val la pena di segnalare in particolare l'obbligo di vigilare affinché i proventi di lotterie e scommesse siano impiegati conformemente alla legge il che, in altri termini, significa controllare periodicamente la struttura dei costi (art. 45 cpv. 1 lett. b), e l'obbligo di monitorare le misure intese a prevenire le conseguenze socialmente nocive di lotterie e scommesse (lett. c). È possibile individuare parallelismi tra l'articolo 45

capoversi 1 lettere a e c, come pure il capoverso 2 dello stesso articolo, e l'articolo 48 capoversi 2 e 3 lettere b e c LCG.

Alla Commissione spetta l'importante compito di amministrare il fondo per la prevenzione e la cura della dipendenza dal gioco (lett. d); tale fondo verrà alimentato da una tassa pari allo 0,5 per cento del provento lordo delle lotterie o delle scommesse, tassa che il grande organizzatore è tenuto a pagare in virtù dell'articolo 35 capoverso 2. Nel settore delle case da gioco, il futuro articolo 24^{bis} LCG (cfr. allegato) affida l'amministrazione del fondo alla Commissione federale delle case da gioco.

Articolo 46 Vigilanza sui piccoli organizzatori

Per quanto concerne la vigilanza sui piccoli organizzatori, le autorità hanno compiti meno estesi rispetto a quelli relativi ai grandi organizzatori. Oltre ai compiti generali di cui agli articoli 44 e 49, esse devono controllare i conti e approvare i rapporti sulle lotterie e le scommesse. Il contenuto dei rapporti è disciplinato all'articolo 34.

Articolo 47 Diritto di ricorso della Confederazione

La LLS vigente offre alla Confederazione strumenti troppo poco incisivi, che non le permettono di vigilare sull'esecuzione del diritto federale né di garantire l'applicazione corretta della legge. Per questo motivo, l'avamprogetto riconosce alla Confederazione il diritto di ricorrere contro le decisioni della Commissione, diritto questo che costituisce un utile strumento di vigilanza. Va segnalato che un diritto siffatto non avrebbe più alcuna ragione di essere se la Commissione dovesse essere un'autorità federale.

La Commissione delle lotterie e delle scommesse è l'autorità che rilascia le autorizzazioni per i grandi organizzatori (cfr. art. 43, 18 cpv. 1 e 19). Tutte le decisioni della commissione (decisioni d'autorizzazione, decisioni riguardanti la vigilanza, ecc.) devono essere pubblicate. Le decisioni concernenti le piccole lotterie non devono essere notificate al Dipartimento in quanto non sono prese dalla commissione (art. 18 cpv. 2 e art. 47 cpv. 1 e contrario).

Articolo 48 Collaborazione tra autorità

L'articolo 48 obbliga le autorità competenti in materia di autorizzazioni e di vigilanza a collaborare e a scambiarsi periodicamente informazioni. Esse devono inoltre collaborare con la Commissione federale delle case da gioco e le autorità d'esecuzione estere. La collaborazione con la Commissione delle case da gioco risulta anche dall'articolo 49 LCG.

Articolo 49 Rapporto annuale e statistica

Giusta l'articolo 49, le autorità di vigilanza pubblicano ogni anno un rapporto dettagliato e provvedono affinché il pubblico interessato, le autorità o i terzi dispongano di dati statistici sulle lotterie e le scommesse indette in Svizzera. L'articolo 46 LCG prevede la stessa norma per il settore delle case da gioco.

Capitolo 9: Disposizioni penali e misure amministrative

Rispetto alla legislazione vigente, la normativa penale è stata adeguata alla situazione odierna e in parte ampliata. Viene infatti aggiunta una disposizione sulle misure amministrative, misure che, alla luce delle loro possibili conseguenze finanziarie, potrebbero dare un importante contributo al rispetto della legislazione sulle lotterie e delle decisioni delle autorità.

Nella LLS vigente, tutte le fattispecie penali sono qualificate come contravvenzioni. Nel contesto attuale, le sanzioni previste (arresto fino a tre mesi e multa fino a 10'000

franchi) vanno ritenute di modesta entità. In particolare, esse non hanno più alcun effetto deterrente nei confronti dei grandi organizzatori di lotterie e scommesse, come dimostrato inequivocabilmente, per esempio, dalle numerose condanne inflitte in Svizzera a taluni organizzatori germanici di lotterie.

Pertanto la commissione ha deciso di attribuire a talune fattispecie la qualifica di delitti e di prevedere pene più severe, coordinandole con quelle della legge sulle case da gioco. La nuova legge consentirà d'ora in poi di punire anche i provider o fornitori d'accesso Internet (o altre reti di comunicazione elettronica) che offrono giochi non autorizzati.

Articolo 50 Delitti

Gli importi massimi delle multe superano quelli previsti dal diritto penale ordinario. Tali importi si giustificano a causa degli immensi interessi economici in gioco. Soltanto sanzioni pesanti possono indurre gli organizzatori svizzeri e stranieri a rispettare le prescrizioni legali e a non mettere in preventivo tali pene.

La commissione è inoltre convinta che sarà possibile lottare efficacemente contro l'offerta di lotterie e scommesse non autorizzate su Internet soltanto se vengono puniti anche i fornitori d'accesso (provider).

Articolo 51 Contravvenzioni

La commissione intende porre fine a una situazione insoddisfacente che dura da decenni, portando a cinque anni il termine di prescrizione applicabile alle contravvenzioni. In passato, una persona che aveva commesso un'infrazione alla LLS e poteva pagarsi un avvocato, aveva sempre buone possibilità di salvarsi, mediante tattiche dilatorie, grazie alla prescrizione assoluta di due anni. In avvenire ciò sarà più difficile.

Capitolo 10: Disposizioni finali

Art. 53 Disposizione transitoria

Conformemente al termine transitorio previsto dall'avamprogetto, gli organizzatori di giochi possono continuare a gestire i giochi autorizzati dalla legge del 1923 per altri due anni dall'entrata in vigore della nuova legge. Se un'autorizzazione scade prima della fine del termine transitorio di due anni, l'organizzatore dovrà domandare le autorizzazioni necessarie alle condizioni poste dal nuovo diritto, sempre che il gioco continui ad essere offerto senza interruzione.

Il rilascio dell'autorizzazione di organizzatore richiede un certo tempo, necessario all'autorità per verificare se le condizioni di rilascio sono adempiute. Gli organizzatori dovranno tenerne conto, se prevedono di introdurre sul mercato un nuovo gioco o di riproporre un gioco e non dispongono ancora di un'autorizzazione d'organizzatore conforme al nuovo diritto. Gli organizzatori hanno però la possibilità di abbreviare i tempi d'attesa. Infatti, le nuove condizioni di rilascio dell'autorizzazione saranno fissate in modo definitivo al momento dell'adozione della legge da parte del Parlamento, cosicché sarà possibile preparare le domande d'autorizzazione d'organizzatore e di gioco ben prima dell'entrata in vigore della nuova legge. Coloro che operano già attualmente quali organizzatori saranno inoltre agevolati dal fatto che le autorità competenti sono a conoscenza della loro situazione e della loro offerta di giochi, il che accorcerà i tempi necessari all'esame della loro domanda.

Allegato:

Le modifiche concernono diversi settori. Si tratta innanzitutto di rivedere parecchie disposizioni della legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco, al fine di delimitare più chiaramente tale ambito rispetto a quello delle lotterie e delle scommesse, e di disciplinare taluni aspetti concernenti il nuovo fondo di prevenzione e cura della dipendenza dal gioco. Bisogna peraltro traslare nella legge contro la concorrenza sleale e modificare parzialmente le disposizioni attualmente presenti nella legge sulle lotterie, disposizioni che disciplinano le imprese affini alle lotterie (sistemi piramidali, concorsi, ecc.). Infine, si tratta di rivedere tutto il disciplinamento dell'imposizione delle lotterie e delle scommesse che, per motivi di sistematica, continuerà a non figurare nella legge sulle lotterie ma nelle disposizioni pertinenti dei principali atti legislativi del diritto fiscale (LIFD, LAID, LIP e LIVA).

Modificazione della legge federale del 18 dicembre 1998 sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco:

Articolo 1 capoverso 2

La modifica si propone di riformulare la riserva generale delle disposizioni della legge concernente le lotterie e le scommesse sancita attualmente da questo articolo e di completarla, escludendo esplicitamente dal campo d'applicazione della legge sulle case da gioco le lotterie e le scommesse non professionalmente organizzate in ambito privato.

Articolo 3 capoverso 1 bis (nuovo)

Si tratta di precisare la definizione della posta – uno dei tre elementi costitutivi di un gioco d'azzardo – prevedendo che l'obbligo di acquistare un prodotto o di un servizio al prezzo di mercato non sia considerato una posta. Con questa precisazione si vuole escludere d'ora in poi dal campo d'applicazione della legge sulle lotterie i giochi indetti esclusivamente a scopo promozionale e il cui fine non è quello di procurare un guadagno diretto all'organizzatore (cfr. commento seguente ad art. 3a LCSL, giochi promozionali sleali).

Articolo 4 capoverso 3 (nuovo)

Questa nuova disposizione stabilisce la quota minima di restituzione per gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo. Si introduce in tal modo un criterio misurabile che consente di delimitare chiaramente le lotterie e le scommesse dai giochi offerti nelle case da gioco. A titolo complementare, l'avamprogetto di legge sulle lotterie contiene una disposizione giusta la quale le lotterie e le scommesse devono avere una quota massima di restituzione del 75 per cento (cfr. commento ad art. 16 LLS).

Articolo 24 bis Fondo di prevenzione e lotta contro la dipendenza dal gioco

Le case da gioco, analogamente ai grandi organizzatori di lotterie e scommesse, devono versare lo 0,5 per cento del prodotto lordo dei giochi a un fondo destinato alla prevenzione e alla lotta contro la dipendenza dal gioco. Il fondo integra le misure che le case da gioco sono già oggi tenute ad adottare. Le case da gioco devono infatti prendere misure sociali (segnatamente il divieto di gioco) e misure di sicurezza (segnatamente limitazioni d'ingresso, vigilanza). Il fondo sarà amministrato dalla Commissione federale delle case da gioco.

Modifica della legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale:

Art. 3a Giochi promozionali sleali

All'inizio del 2002, la Commissione delle Comunità europee ha presentato agli Stati membri una proposta di regolamento sulla promozione delle vendite nel mercato interno¹⁸. Il regolamento si propone di sopprimere gli ostacoli incontrati sul mercato dalla comunicazione delle vendite promozionali – fra cui annoveriamo i concorsi e i giochi promozionali –, emanando nel contempo norme che uniformino il livello di tutela dei consumatori, dei fanciulli e degli adolescenti e della salute pubblica.

Siffatti giochi sono sempre organizzati nell'ambito di una vendita promozionale in senso lato (pubblicità, marketing o misura di fidelizzazione della clientela, ecc.). La commissione peritale propone di armonizzare il nuovo disciplinamento dei concorsi e dei giochi a premi con quello europeo summenzionato, segnatamente per quanto concerne la terminologia e la sistematica. L'espressione generica "imprese affini alle lotterie", che nella legge attuale designa i concorsi e i giochi a premi, sarà sostituita da quella di "giochi promozionali". Poiché le caratteristiche di tali giochi concernono la lealtà negli affari piuttosto che la legislazione sulle lotterie, la commissione ha deciso di disciplinare i giochi promozionali nella legge contro la concorrenza sleale (LCSI).

Rispetto al disciplinamento vigente, la nuova disposizione proposta apporta una certa liberalizzazione, peraltro rivendicata dal settore della pubblicità e della stampa. D'ora in poi saranno autorizzati in Svizzera i giochi a premi a scopo promozionale correlati all'impegno di concludere un negozio giuridico, fermo restando che gli organizzatori sono tenuti al rispetto di numerose prescrizioni in materia di trasparenza. Peraltro, la partecipazione a questi giochi deve permanere gratuita. In altri termini, oltre all'obbligo di acquisto, l'organizzatore non avrà il diritto di esigere l'effettuazione di una posta.

Art. 3b Catene di Sant'Antonio e sistemi analoghi

L'avamprogetto prevede di mantenere il divieto generale dei sistemi di distribuzione detti "catene di Sant'Antonio", a piramide, a cascata o affini (i cosiddetti "Schneeballsysteme"). Esso introduce tuttavia un elenco di criteri che consentono di operare una distinzione più netta tra i sistemi piramidali illegali e i sistemi legali detti di "multilevel-marketing". Il fatto che i sistemi piramidali siano attualmente disciplinati dalla legge sulle lotterie si spiega per ragioni storiche – nel 1938 la LCSI non esisteva¹⁹. Una catena di Sant'Antonio o un sistema piramidale consiste, nella maggior parte dei casi, in una redistribuzione aggressiva di denaro dalla base della piramide verso il suo vertice, redistribuzione che spesso è subordinata alla diffusione di determinate merci o alla fornitura di talune prestazioni e conseguentemente manca di trasparenza. I Paesi limitrofi hanno di norma disciplinato i sistemi piramidali nella legislazione concernente la concorrenza o la protezione dei consumatori. È pertanto consigliabile disciplinare tale materia nella LCSI.

Art. 25 Responsabilità dell'impresa

La mozione Sommaruga (cfr. numero 1.3.1) chiede in particolare che le persone giuridiche siano perseguibili anche in virtù della legge contro la concorrenza sleale. La nuova disposizione accoglie tale richiesta.

La trasposizione nella legge contro la concorrenza sleale delle norme sui giochi promozionali e dei sistemi piramidali provoca un cambiamento di sistema per quanto

¹⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione delle vendite nel mercato interno del 15.1.2002, COM (2001) 546 def. - (COD) 2001/0227.

¹⁹ Cfr. Gunther Arzt, *Lehren aus dem Schneeballsystem*: in *Festschrift für Koichi Miyazawa*, Baden-Baden, 1995, pag. 519 segg.

concerne il perseguimento penale. D'ora in poi, infatti, le infrazioni non saranno più perseguite d'ufficio, ma soltanto su querela della parte lesa, di un concorrente o anche di associazioni economiche o di protezione dei consumatori che abbiano qualità per agire.

Modifica della legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni):

Articolo 8a Promessa di vincita

Le nuove norme che disciplinano i giochi promozionali sleali integrati nella LCSi si fondano sulla responsabilità individuale dei consumatori. È tuttavia indispensabile che questi possano basarsi su disposizioni legali che consentano loro effettivamente di difendersi e di far valere i propri diritti in modo più efficace. Analogamente a quanto accaduto in Germania e in Austria, occorre dunque inserire nel CO una disposizione che statuisca esplicitamente che le promesse di vincita e altre comunicazioni analoghe ai consumatori possano essere oggetto di un'azione legale. Anche tale disposizione accoglie una richiesta della mozione Sommaruga.

Modifica della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta:

Articolo 5 capoverso 1 lettera g (nuova)

D'ora in poi tutte le persone fisiche che hanno riscosso un premio da lotterie, scommesse, giochi promozionali, concorsi e altri giochi analoghi saranno di principio assoggettate all'imposta, sia che abbiano un domicilio fiscale o soggiornino in Svizzera, sia che partecipino al gioco dall'estero.

Articolo 23 lettera e (nuova)

Si tratta di assoggettare all'imposta non soltanto i proventi di lotterie e scommesse, ma anche quelli di giochi promozionali, concorsi o altri giochi analoghi. Saranno imponibili senza eccezioni tutte le vincite superiori all'importo esente da imposta. La commissione ha inoltre deciso di non prevedere regimi diversi di imposizione per le vincite in denaro o in natura e, quindi, ha fissato il medesimo limite per i due casi. Essa intende in tal modo evitare il rischio, da essa ritenuto troppo grande, che la norma in questione venga elusa.

Articolo 101a (nuovo)

Tutte le vincite superiori a 300 franchi sono imponibili alla fonte. Il fisco ha così la possibilità di imporre tutte le vincite e, nel contempo, d'impedire la costituzione di "fondi neri". L'aliquota d'imposta sulle vincite lorde, previa deduzione di una somma di 300 franchi a titolo di costi per il conseguimento, sarà pari al 10 per cento. L'introduzione di una franchigia ha anche l'effetto di ingenerare una modesta progressione. Per una vincita di 600 franchi, ad esempio, l'aliquota sarà del 5 per cento, per una vincita di 1000 franchi sarà pari al 7 per cento e per una vincita di 3000 franchi ammonterà al 9 per cento. Soltanto oltre questa somma l'aliquota d'imposta raggiungerà quasi il 10 per cento.

L'onere fiscale delle lotterie e delle scommesse dipenderà dalla piramide delle vincite (distribuzione delle vincite). Partendo dall'ipotesi che le vincite continuino ad essere ripartite nella medesima maniera, si dovrebbe giungere a un onere fiscale quasi identico a quello del disciplinamento vigente.

Modifica della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni:

Articolo 36bis

Questa disposizione, analogamente all'articolo 101a LIFD, introduce l'imposizione alla fonte per le vincite di lotterie, scommesse, giochi promozionali, concorsi e giochi analoghi. Spetta ai Cantoni determinare quale importo è esente da imposta (cfr. commento ad art. 101a LIFD).

Articolo 38 capoverso 1 secondo periodo (nuovo)

L'imposta dovuta da persone che non hanno il domicilio fiscale né soggiornano in Svizzera è riscossa dal Cantone in cui ha sede l'organizzatore della lotteria o della scommessa.

Modifica della legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva

Nella legge sull'imposta preventiva le vincite di lotterie o manifestazioni analoghe a lotterie non sono più considerate imponibili.

Modifica della legge federale del 2 settembre 1999 concernente l'imposta sul valore aggiunto

Articolo 18 numero 23 lettere a e b

L'eccezione vigente, secondo cui le operazioni effettuate negli ambiti di lotterie, scommesse e altri giochi d'azzardo comportanti una posta non sono imponibili purché soggiacciono a un'imposta speciale o ad altre tasse, va riformulata alla luce della modifica proposta in materia di emolumenti cantonali (soppressione degli emolumenti di carattere fiscale). La disposizione viene scissa in due parti (lett. a e b): l'esclusione delle operazioni riguardanti lotterie e scommesse è giustificata dalla destinazione esclusiva dei loro proventi a scopi di utilità pubblica o di beneficenza. L'esclusione riguardante le case da gioco viene semplicemente precisata mediante il rinvio alla tassa sulle case da gioco (tassa speciale).

Modifica della legge federale del 30 aprile 1997 sulle poste:

Art. 13a

La diffusione, mediante invii di massa, di lotterie e scommesse non autorizzate può essere combattuta efficacemente soltanto se tali invii possono essere intercettati già dall'ufficio postale. Analogamente a quanto prevede la norma attuale, la Posta o gli altri fornitori di servizi postali vanno pertanto obbligati ad avvertire l'autorità di vigilanza competente in materia di lotterie e scommesse allorquando constatano l'esistenza di detti invii.

Membri della commissione peritale

Copresidenti:

Dora Andres
Consigliera di Stato
Polizei- und Militärdirektion del Canton Berna

Luzius Mader
Vicedirettore
Ufficio federale di giustizia, Berna

Rappresentanti della Confederazione:

Urs Baumgartner
Vicedirettore
Ufficio federale dello sport, Macolin

Léonard Favre
Rapporteur
Segretariato generale DFE

(dal 1.5.2002)
Direttore
Secrétariat de l'économie del Canton Vallese

Urs Jendly
Capodivisione
Amministrazione federale delle contribuzioni, Berna

Sarah Protti Salmina
Perito fiscale
Commissione federale delle case da gioco

Rappresentanti dei Cantoni:

Alain Jeanmonod
Responsabile della Police cantonale du commerce
Département de l'économie del Cantone di Vaud, Losanna

Rolf Lüthi
Avvocato
Markwalder & Partner, Berna

Peter Schärer
Segretario giurista mbA im Fach- und
Rechtsdienst des Generalsekretariats der
Direktion für Soziales und Sicherheit del Canton Zurigo, Zurigo

Carole Zulauf Othenin-Girard
Giurista presso il Servizio giuridico
della Repubblica e Cantone di Neuchâtel

Rappresentante per la protezione dei consumatori:

Johanna Zweifel
Amministratrice
Schweizerisches Konsumentenforum kf, Zurigo

Segreteria:

Ufficio federale di giustizia
Berna

Scadenziario della revisione

Maggio 2001 – ottobre 2002	Commissione peritale
Fine 2002 / inizio 2003	Apertura della procedura di consultazione
Inizio 2003 – primavera 2003	Procedura di consultazione
Primavera 2003 – fine 2003	Elaborazione della legge e del messaggio
Inizio 2004	Adozione del messaggio da parte del Cons. fed.
Primavera 2004 – 1 ^a metà 2006	Parlamento
2 ^a metà 2006 – inizio 2007	Adeguamento della legislazione cantonale
2 ^a metà 2007- inizio 2008	Entrata in vigore della legge e dell'ordinanza