



31.03.2009/Hec

Giochi d'azzardo svolti per mezzo di reti elettroniche di telecomunicazione: esame dell'opportunità di allentare il divieto

Compendio

L'attuale divieto d'impiegare reti elettroniche di telecomunicazione per lo svolgimento di giochi d'azzardo, previsto all'articolo 5 della legge sulle case da gioco, non può essere applicato senza ricorrere a misure d'accompagnamento. Pertanto attualmente non è possibile concretizzare appieno tutti gli scopi della legislazione vigente (art. 2 LCG). In particolare, alla Confederazione vengono sottratte possibili entrate fiscali. L'analisi del mercato effettuata ha evidenziato che in Svizzera esiste effettivamente un mercato potenziale per i giochi d'azzardo offerti in Internet.

Obiettivo del presente rapporto è evidenziare come sia possibile attuare in modo più efficace gli scopi della legge nell'ambito dei giochi d'azzardo in Internet ai sensi della LCG, illustrando diversi modelli di liberalizzazione, ma nel contempo anche i vantaggi e gli svantaggi di un mantenimento dello statu quo. Particolare attenzione è rivolta alle misure d'accompagnamento, che da un canto, nel caso di un'eventuale liberalizzazione, agevolerebbero l'accesso al mercato di nuovi offerenti di giochi d'azzardo online, dall'altro, in caso di mantenimento dello statu quo, permetterebbero di applicare meglio il divieto di svolgere giochi d'azzardo per mezzo di una rete elettronica di telecomunicazione.

La CFCG è del parere che i giochi d'azzardo svolti per mezzo di reti elettroniche di telecomunicazione (giochi d'azzardo virtuali) andrebbero liberalizzati e, come esposto nel rapporto, dà la preferenza al modello della concessione autonoma limitata al territorio della Svizzera; i futuri concessionari dovrebbero soddisfare le medesime condizioni dei titolari di concessioni terrestri. Soltanto Internet andrebbe ammesso come mezzo di telecomunicazione, mentre tutti gli altri mezzi (telefonia fissa, telefonia mobile, televisione interattiva digitale) dovrebbero rimanere (almeno per il momento) vietati.

La CFCG auspica in ogni caso l'adozione di misure di accompagnamento anche qualora il Consiglio federale non aderisse alla proposta principale.

Indice

1. Situazione iniziale	4
1.1 Osservazioni generali	4
1.1.1 Limitazione ai giochi d'azzardo ai sensi della legge sulle case da gioco	4
1.1.2 Nozione di telecomunicazione	4
1.1.3 Rispetto degli scopi definiti nell'articolo 2 LCG	4
1.2 Diritto comparato	5
1.2.1 In generale	5
1.2.2 Organizzazione Mondiale del Commercio / Unione europea	5
1.2.3 Legislazioni prese in considerazione	6
1.2.4 Modelli di autorizzazione / Vigilanza e controllo da parte dello Stato	7
1.2.5 Durata dell'autorizzazione rilasciata dallo Stato	8
1.2.6 Modelli d'imposizione	8
1.2.7 Restrizioni territoriali	9
2. Rispetto degli scopi previsti dall'articolo 2 LCG	9
2.1 Garantire una gestione dei giochi sicura e trasparente	9
2.1.1 Categorie di giochi d'azzardo online	9
2.1.2 Allentamento del divieto	10
2.2 Impedire la criminalità e il riciclaggio di denaro dentro e tramite le case da gioco	11
2.2.1 Criminalità e perseguimento penale	11
2.2.2 Riciclaggio di denaro	12
2.3 Prevenire le conseguenze socialmente nocive del gioco	14
2.3.1 Applicabilità delle misure ai giochi d'azzardo online	14
2.3.2 Conseguenze sull'attività di vigilanza	15
2.4 Volume di mercato e mercato potenziale	16
3. Modelli ipotizzabili	19
3.1 Modelli di liberalizzazione	19
3.1.1 Libero mercato	19
3.1.2 Autorizzazione di polizia / Diritto a una concessione	19
3.1.3 Concessione autonoma	19
3.1.4 Concessione vincolata	20
3.1.5 Gestione da parte dello Stato	20
3.2 Mantenimento dello statu quo	20
4. Misure d'accompagnamento	21
4.1 Misure tecniche	21
4.1.1 In generale	21
4.1.2 Tecnologie di blocco	21
4.1.3 Misure di blocco già attuate nella pratica	22
4.1.4 Attuazione pratica delle misure presentate	23
4.1.5 Possibilità di elusione	23
4.1.6 Vantaggi e svantaggi delle misure tecniche	24
4.2 Blocco dei flussi finanziari	24
4.2.1 Impedire i flussi finanziari: attuazione pratica	25
4.3 Divieto di pubblicità	26
5. Conseguenze personali e finanziarie	26
6. Contesto	26
6.1 Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie	26
6.2 Parere giuridico dell'Ufficio federale di giustizia	27
7. Seguito della procedura	28
8. Proposte	29
9. Annesso	30

1. Situazione iniziale

Il 9 marzo 2007 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di esaminare l'opportunità di allentare il divieto di svolgere giochi d'azzardo per mezzo di reti elettroniche di telecomunicazione (in particolare Internet) e di disciplinare tale settore, presentando un rapporto con relative proposte.

Alla base di tale mandato vi era l'esigenza di far maggiormente rispettare gli scopi della legislazione vigente (art. 2 LCG). A tal fine il semplice divieto dei giochi d'azzardo virtuali si è rivelato insufficiente, poiché può essere facilmente eluso evitando i legami con la Svizzera che possono giustificare un perseguimento penale. I giochi d'azzardo in Internet sono infatti accessibili da qualsiasi luogo e dunque anche dalla Svizzera.

1.1 Osservazioni generali

1.1.1 Limitazione ai giochi d'azzardo ai sensi della legge sulle case da gioco

L'articolo 1 capoverso 2 LCG prevede una riserva a favore delle lotterie e delle scommesse professionalmente organizzate. Il presente rapporto esamina dunque soltanto l'opportunità di allentare il divieto dei giochi d'azzardo virtuali secondo la definizione di cui all'articolo 3 LCG, proponendo diversi modelli di attuazione.

Per quanto concerne la riserva per le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate si rinvia al parere giuridico dell'UFG (cfr. qui di seguito n. 5.2).

1.1.2 Nozione di telecomunicazione

Il mandato del Consiglio federale si riferisce all'insieme dei giochi d'azzardo svolti per mezzo di reti elettroniche di telecomunicazione, ponendo tuttavia particolare accento su Internet ed è per questo motivo che il rapporto si concentra proprio su tale aspetto. Altri mezzi di telecomunicazione come la telefonia mobile, la telefonia fissa o la televisione interattiva digitale (iTV) non hanno ancora avuto modo di imporsi sul mercato dei giochi d'azzardo. I giochi d'azzardo svolti tramite questi strumenti, ancora da definire a livello di leggi e di ordinanze, continueranno a rimanere dunque vietati.

1.1.3 Rispetto degli scopi definiti nell'articolo 2 LCG

Scopo della LCG è di

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

Gli offerenti di giochi d'azzardo online sono tenuti a rispettare detti scopi alla stessa stregua delle case da gioco con una sede fisica. La messa a punto concreta di una liberalizzazione dei giochi d'azzardo in Internet non deve compromettere il raggiungimento di tali scopi.

In collaborazione con il professore Alain Thierstein, titolare di una cattedra di sviluppo regionale e territoriale a Monaco di Baviera, la CFCG ha analizzato i diversi scenari del mercato presentati qui di seguito. Anche le previsioni riguardanti le future entrate fiscali si fondano su detti scenari.

1.2 Diritto comparato

1.2.1 In generale

Punto centrale del mandato è l'esame dell'opportunità di allentare il divieto di gestire giochi d'azzardo in Internet e conseguentemente il disciplinamento di tale settore. Mentre la Svizzera si avventura in un territorio inesplorato, altri Paesi, regioni o territori autonomi autorizzano già da tempo lo svolgimento via Internet di giochi d'azzardo ai sensi della LCG.

1.2.2 Organizzazione Mondiale del Commercio / Unione europea

Nell'ambito della liberalizzazione del commercio mondiale da parte dell'OMC, l'Accordo Generale sugli Scambi dei servizi (*General Agreement on Trade in Services, GATS*) regola la libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri. L'offerta di giochi d'azzardo è espressamente definita come fornitura di servizi nella classificazione centrale dei prodotti (CPC, Sezione 96492) delle Nazioni Unite, nomenclatura sulla quale si fonda il GATS. L'articolo XIV GATS prevede segnatamente, quale eccezione alla libertà globale di scambio dei servizi, che gli Stati membri possono introdurre restrizioni nazionali se «necessarie a salvaguardare la morale pubblica o a mantenere l'ordine pubblico» o se «necessarie a salvaguardare leggi o disposizioni (nazionali)». Evidentemente queste limitazioni non devono essere arbitrarie o ingiustificate né rappresentare una restrizione dissimulata della libertà di commercio.

Nell'ambito dell'Accordo Generale sugli Scambi dei servizi, la Svizzera non ha preso ancora nessun impegno per quanto concerne i servizi relativi ai giochi e ai concorsi. Ad eccezione degli Stati Uniti, alcun membro dell'OMC ha, in pratica, assunto impegni in questo settore. Gli Stati Uniti cercano inoltre di riconsiderare i propri obblighi ed hanno introdotto una procedura al riguardo. La Svizzera è dunque libera di adottare tutte le misure necessarie a garantire che le attività online concernenti i predetti servizi rispettino le disposizioni legali applicabili.

Nell'Unione europea (UE), vista la moltitudine di disciplinamenti nazionali, è viepiù emerso il bisogno di una regolamentazione interna il più possibile uniforme. La Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE relativa ai servizi nel mercato interno regola la realizzazione di tale mercato. Nel febbraio 2006, in occasione della deliberazione concernente la direttiva sui servizi, il Parlamento europeo ha espressamente escluso dalla normativa i giochi d'azzardo (incluse le lotterie, i casinò e le scommesse). Nella motivazione menziona il «carattere particolare» dei giochi d'azzardo per quanto riguarda l'ordine pubblico e la protezione dei consumatori. Il Parlamento europeo evidenzia la «totale impossibilità» di attuare una «concorrenza transfrontaliera leale» per quanto concerne l'attività dei giochi d'azzardo. Il principio comunitario del libero accesso ai servizi d'interesse economico generale, come previsto dall'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, rimane tuttora applicabile come fondamento giuridico.

Nella sua giurisprudenza – segnatamente nella sentenza Gambelli – la Corte di giustizia delle Comunità Europee (CGCE) ha sempre ribadito che nel mercato dei giochi d'azzardo i monopoli nazionali sono ammissibili, purché perseguano prioritariamente scopi legati al contenimento dell'offerta, alla lotta contro la dipendenza dal gioco e alla protezione della gioventù. Lo Stato deve dimostrare in modo credibile che la sua preoccupazione principale sono il bene comune, la tutela del giocatore e la lotta contro le frodi e non unicamente gli introiti fiscali. Anche la Corte AELS condivide tale parere esprimendosi in merito alla legislazione norvegese che sancisce un monopolio di Stato.

Attualmente il Consiglio dell'Unione europea sta effettuando un sondaggio tra gli Stati membri dell'UE per stabilire i tratti comuni esistenti tra le varie legislazioni nazionali nell'ambito della gestione dei giochi d'azzardo svolti per mezzo di reti elettroniche di telecomunicazione (incluse le lotterie e le scommesse). Ciò potrebbe indicare un primo passo verso un'armonizzazione delle legislazioni.

1.2.3 Legislazioni prese in considerazione

Le osservazioni riportate qui di seguito si riferiscono esclusivamente alle legislazioni straniere che prevedono una disciplina dei giochi d'azzardo ai sensi della LCG. Le regolamentazioni straniere relative all'esercizio virtuale di lotterie e scommesse sono state prese in considerazione soltanto nella misura in cui concernono Paesi confinanti con la Svizzera.

Stati limitrofi

Germania: Dall'entrata in vigore il 1° gennaio 2008 della convenzione tedesca concernente i giochi d'azzardo («*Glücksspielstaatsvertrag*»), l'organizzazione e la mediazione in Internet di giochi d'azzardo pubblici (come definiti nella LCG) non è più consentita. Rimangono invece ammesse le lotterie e le scommesse sportive online.

Francia: Lo svolgimento di lotterie e scommesse sportive online è possibile per persone che si trovano sul territorio francese. Lo svolgimento online di giochi d'azzardo ai sensi della LCG è vietato.

Italia: È permesso lo svolgimento di lotterie online alle persone che si trovano all'interno dei suoi confini, mentre l'esercizio online di giochi d'azzardo ai sensi della LCG è vietato.

Austria: La Società austriaca di lotterie (*Österreichische Lotteriegesellschaft*) detiene la concessione per la gestione di giochi d'azzardo elettronici e, in collaborazione con la «Casinos Austria», offre un ampio spettro di detti giochi. Possono parteciparvi soltanto persone domiciliate in Austria.

Resto dell'Europa

Isola di Åland (Finlandia), Isola di Alderney, Land Hessen (Germania), Isola di Man, Malta, Regno Unito

Asia

Zona di libero scambio Cagayan (Filippine)

USA / Canada

File Hills Saskatchewan, Kahnawake, Riserva delle Six Nations

Caraibi

Costa Rica, Nicaragua, Antigua e Barbuda, Dominica, St. Kitts e Nevis, Isole Vergini

Australia / Oceania

Northern Territory, Tasmania, Isola di Norfolk, Vanuatu

Africa

Anjouan

Russia

Repubblica di Calmucchia

1.2.4 Modelli di autorizzazione / Vigilanza e controllo da parte dello Stato

L'autorizzazione statale dei giochi d'azzardo virtuali può essere strutturata in base ai seguenti modelli:

Libero mercato

Nessuno degli ordinamenti giuridici esaminati contempla un mercato totalmente libero. Tutti gli ordinamenti prevedono determinati requisiti di base. Un mercato relativamente libero è infatti caratterizzato da un'attività di controllo e di vigilanza da parte dello Stato molto limitata.

Le operazioni di vigilanza e di controllo statali sono ridotte sovente al minimo necessario o vengono effettuate soltanto su denuncia di un giocatore. Manca essenzialmente da parte dello Stato un controllo o una vigilanza sull'hardware e il software impiegati.

A St. Kitts e Nevis, ad esempio, l'autorizzazione all'esercizio dei giochi è rilasciata dopo presentazione di un estratto del casellario giudiziale, un'attestazione di buona condotta, una fotografia recente e una copia del passaporto (persone fisiche) o un estratto del registro di commercio o del registro delle esecuzioni (persone giuridiche).

Autorizzazione di polizia / Diritto a una concessione

L'autorizzazione di polizia si distingue per il fatto che, in caso di rispetto delle condizioni previste dalla legge, qualsiasi offerente ha il diritto (azionabile) al rilascio di un'autorizzazione d'esercizio. Mancano essenzialmente disposizioni concernenti un numero massimo di offerenti autorizzati.

Gli offerenti sono sottoposti al controllo e alla vigilanza statali. Il controllo dell'hardware e del software impiegati può avvenire in vari modi: da un canto con l'esame dei componenti, dall'altro esigendo il deposito di un prototipo presso l'autorità di vigilanza competente.

A Malta, ad esempio, dopo l'esame della documentazione presentata insieme alla domanda, al richiedente viene rilasciata un'autorizzazione provvisoria che gli permette di gestire i giochi d'azzardo online già durante la procedura di verifica.

Concessione (autonoma / vincolata)

Nel caso del sistema che prevede una concessione, il richiedente non ha diritto al rilascio di quest'ultima neppure nel caso in cui adempia tutte le condizioni richieste. Sovente una legge o delle direttive limitano il numero massimo di concessioni che possono essere rilasciate.

L'hardware e il software impiegati sono soggetti a un esame e a un controllo statale. Il più delle volte vengono rilasciati diversi tipi di concessioni (concessione di gestione, concessione riguardante l'hardware e il software, concessione per le persone fisiche responsabili).

Le procedure di rilascio di concessioni possono essere di due tipi:

- concessione autonoma: la procedura di rilascio della concessione è aperta a tutti gli offerenti interessati.
Esempio: Northern Territory (Australia)
- concessione vincolata: la procedura di rilascio della concessione è aperta soltanto agli offerenti già titolari di una concessione (ad es. case da gioco terrestri). In questo caso la concessione va considerata come un'estensione della concessione iniziale. Per tale motivo vengono riprese frequentemente anche le condizioni legate alla concessione iniziale (orari d'esercizio, restrizioni d'accesso, quote di rimborso, ecc.).
Esempio: casinò di Wiesbaden (fino al 31 dicembre 2007)

Gestione da parte dello Stato

In linea di principio, la gestione dei giochi d'azzardo virtuali può anche essere affidata allo Stato o a un ente incaricato da quest'ultimo. I giochi d'azzardo online proposti da imprese statali straniere comprendono giochi da casinò, ma anche lotterie e scommesse.

1.2.5 Durata dell'autorizzazione rilasciata dallo Stato

Per quanto concerne la durata dell'autorizzazione o della concessione rilasciata dallo Stato, nella pratica vi sono due tipi di soluzioni:

- a tempo indeterminato con la possibilità da parte dello Stato di revocare l'autorizzazione in ogni istante (ad es. St. Kitts e Nevis, Isole Vergini)
- a tempo determinato con possibilità di rinnovo (ad es. Isola di Alderney, Malta).
Da notare che le autorizzazioni o le concessioni limitate nel tempo sono rilasciate per un periodo relativamente breve (2 a 5 anni); il rinnovo è a volte automatico (ad es. dopo il pagamento delle pertinenti tasse), ma può anche richiedere una nuova procedura d'esame.

1.2.6 Modelli d'imposizione

Per quanto concerne l'imposizione si riscontrano due modelli di base.

- Una parte dei Paesi applica una tassa annuale forfettaria, il cui ammontare (che può variare tra US\$ 10 000 e US\$ 100 000) è indipendente dagli utili e dal fatturato.
- Altri Paesi prelevano un'imposta espressa in percentuale e sovente riscossa sul prodotto lordo dei giochi (PLG) o, a volte, sull'utile aziendale. L'aliquota d'imposta si colloca tra il 2 e il 15 per cento.

Esistono pure dei sistemi d'imposizione mista nei quali, oltre a un'imposta percentuale sul PLG, lo Stato riscuote una tassa forfettaria fondata sull'ammontare del PLG (ad es. Regno Unito: imposta pari al 15 % del PLG e tassa forfettaria di £ 28 988 per un PLG inferiore a £ 5 milioni, di £ 34 423 per un PLG inferiore a £ 100 milioni e di £ 38 047 £ per un PLG superiore a £ 100 milioni).

Nel caso della concessione vincolata del casinò di Wiesbaden, le cui offerte online sono considerate un'estensione dell'offerta di giochi d'azzardo esistente, l'aliquota d'imposta è uguale a quella applicata alla casa da gioco terrestre (80 % del PLG).

Occorre tuttavia rilevare che nella pratica l'onere finanziario effettivo per l'esercizio di giochi

d'azzardo virtuali può scostarsi notevolmente dalle cifre menzionate. La legislazione tributaria nazionale può permettere al gestore di beneficiare di determinate deduzioni fiscali nel caso in cui effettui investimenti nel Paese, depositi fiscali, ecc., riducendo così le imposte effettive (ad es. Malta: la legge prevede un tasso del 25 %, ma dopo aver preso in considerazione tutte le deduzioni possibili, l'imposizione effettiva ammonta al 4,17 %). In altri Stati, invece, si riscontra un aumento indiretto dell'onere finanziario legato al fatto che i gestori devono accollarsi ulteriori spese (esempio Kahnawake: il gestore deve predisporre a sue spese l'infrastruttura telefonica e satellitare).

1.2.7 Restrizioni territoriali

La maggior parte degli ordinamenti giuridici non prevede al momento restrizioni territoriali. Ciò significa che chiunque, sia dal territorio nazionale sia dall'estero, può partecipare al gioco virtuale. In alcuni Stati sono in fase di discussione modifiche di leggi con limitazioni territoriali.

Alcuni Stati applicano tuttavia delle restrizioni territoriali. I territori australiani, ad esempio, vietano alle persone dimoranti nel Paese di partecipare ai giochi d'azzardo virtuali offerti a partire dal territorio nazionale. In altre parole, le concessioni rilasciate dai territori valgono soltanto per l'offerta di giochi d'azzardo destinata a giocatori che si trovano all'estero.

Altri ordinamenti giuridici, invece, permettono la partecipazione al gioco d'azzardo virtuale solamente a giocatori domiciliati nel Paese (Austria, casinò di Wiesbaden).

Le restrizioni territoriali vengono imposte con l'ausilio di misure d'accompagnamento (ad es. blocco di siti stranieri o dell'accesso dall'estero, divieto di prestazioni finanziarie in relazione ai giochi d'azzardo virtuali, obbligo di aprire un conto per poter giocare).

2. Rispetto degli scopi previsti dall'articolo 2 LCG

2.1 Garantire una gestione dei giochi sicura e trasparente

Per le case da gioco con una sede fisica, la gestione sicura e trasparente dei giochi è garantita in particolare dalle seguenti misure previste nelle due ordinanze relative alla LCG: video-sorveglianza, SECC, conteggio AAG e dei giochi da tavolo, memorizzazione dei dati, verifica degli apparecchi automatici per il gioco d'azzardo e dei sistemi di jackpot.

2.1.1 Categorie di giochi d'azzardo online

I giochi d'azzardo online vanno suddivisi in tre categorie.

Giochi d'azzardo accessibili in Internet

Il giocatore può accedere al gioco direttamente dal sito dell'offerente. Non è tenuto né ad acquistare (download) né a installare alcun software sul proprio computer. I giochi d'azzardo vengono presentati mediante un programma (plugin) che amplia le funzioni del browser come ad esempio Macromedia Flash, Macromedia Shockwave o Java. Tutte le immagini, i suoni e le animazioni necessarie sono trasmesse direttamente via Internet. Il programma del gioco gira su un server dell'offerente.

Giochi d'azzardo accessibili mediante download

Il giocatore deve innanzitutto scaricare un client-software dell'offerente e installarlo sul proprio computer. Questo tipo di applicazione funziona senza browser e di norma è più rapido dei giochi accessibili in Internet, poiché le immagini e i suoni sono integrati nel software e non devono venir scaricati dal web durante il gioco. Anche in questo caso l'applicazione del gioco gira sul server dell'offerente.

Giochi d'azzardo live

Nel caso dei due modelli presentati in precedenza, è un generatore di numeri casuali a decidere se si vince o si perde al gioco. La situazione è invece diversa nel caso di giochi d'azzardo live, poiché il giocatore partecipa in tempo reale mediante il suo computer a un gioco che si sta concretamente svolgendo in una casa da gioco terrestre. Il giocatore vede e sente in diretta il croupier, nonché gli altri giocatori al tavolo di gioco. Non si tratta dunque del «classico» gioco d'azzardo online, bensì piuttosto di un sistema che permette un accesso interattivo al gioco reale.

2.1.2 Allentamento del divieto

Le misure tecniche di sorveglianza destinate alle case da gioco terrestri non possono essere semplicemente trasposte sui giochi d'azzardo online. Occorre adeguarle alle esigenze specifiche delle diverse soluzioni tecniche dei giochi d'azzardo virtuali. In tale ambito è necessario distinguere tra:

- i giochi d'azzardo accessibili in Internet o mediante download (software con generatore di numeri casuali) e
- i giochi d'azzardo live (software senza generatore di numeri casuali).

I software utilizzati per i giochi d'azzardo accessibili in Internet o mediante download sono in generale molto complessi. Ditte specializzate creano dei software di gioco (casinò online), che tengono conto delle esigenze specifiche dei loro clienti, utilizzando sovente a tal fine applicazioni aggiuntive create da altre ditte. Per quanto concerne la sorveglianza, la situazione dei giochi d'azzardo accessibili in Internet o mediante download non ha nulla a che vedere con i software di una casa da gioco con sede fisica. I sistemi software utilizzati per i giochi d'azzardo online sono talmente complessi, che le misure previste per i casinò terrestri non permettono di garantire una gestione sicura e trasparente dei giochi.

Per attuare gli scopi definiti dall'articolo 2 LCG nell'ambito dei giochi d'azzardo online accessibili in Internet o mediante download, sono necessarie le misure seguenti:

- verifica o certificazione dei software utilizzati;
- monitoraggio permanente e controlli sporadici sul posto da parte di specialisti in materia di software.

Siffatte misure richiedono che l'insieme dell'infrastruttura EED delle case da gioco virtuali si trovi in Svizzera. Senza queste misure minime è impossibile garantire una gestione sicura e trasparente del gioco.

Nel caso dei giochi d'azzardo live, ossia in collegamento diretto con il casinò ove il gioco si svolge, i software utilizzati non includono un generatore di numeri casuali, bensì permettono semplicemente al giocatore di partecipare in diretta al gioco, pur trovandosi al di fuori della

casa da gioco. Tale forma di gioco costituisce soltanto un'estensione dell'attività già svolta dalla casa da gioco. Basta dunque ampliare il sistema di sorveglianza attuale, che non necessita né di una modifica sostanziale né di un adeguamento in funzione di complesse sfide tecniche. In questo caso è dunque più semplice garantire una gestione dei giochi sicura e trasparente.

Conclusioni

Il rispetto degli scopi definiti dall'articolo 2 LCG per i giochi d'azzardo online accessibili in Internet o mediante download è possibile soltanto aumentando notevolmente le risorse di personale. Una gestione sicura e trasparente dei giochi richiede un monitoraggio online costante da parte di specialisti della rete e del software. La CFCG parte dal presupposto che, per controllare una casa da gioco online, occorrono da uno a due specialisti incaricati della sorveglianza tecnica. Per quanto concerne i giochi d'azzardo online accessibili in tempo reale, le risorse necessarie per poter garantire il rispetto degli scopi definiti dall'articolo 2 LCG è decisamente inferiore, poiché il gioco d'azzardo propriamente detto si svolge all'interno di una casa da giochi già soggetta a controllo e vigilanza.

2.2 Impedire la criminalità e il riciclaggio di denaro dentro e tramite le case da gioco

2.2.1 Criminalità e perseguimento penale

Statu quo

Ai sensi dell'articolo 5 LCG, l'impiego di reti elettroniche di telecomunicazione, segnatamente Internet, per l'esercizio dei giochi d'azzardo è vietato. Le disposizioni penali della LCG non puniscono esplicitamente l'esercizio di giochi d'azzardo virtuali; quest'ultimi tuttavia rientrano implicitamente nella formulazione di tali disposizioni, poiché per «casinò» s'intende sia una casa da gioco con una sede fisica reale sia una casa da gioco virtuale. Conformemente alla fattispecie delittuosa dell'articolo 55 LCG è punito (...) chiunque apre o gestisce una casa da gioco senza le concessioni e le autorizzazioni necessarie, o a tale scopo fornisce locali o installazioni (cpv. 1, lett. a). L'articolo 7 della LCG definisce una casa da gioco come un'impresa che offre a titolo professionale il gioco d'azzardo. Stando alla fattispecie prevista dall'articolo 56 è punito (...) chiunque organizza o gestisce per mestiere giochi d'azzardo al di fuori delle case da gioco concessionarie (cpv. 1, lett. a).

È possibile definire quali attività possano costituire comportamenti punibili penalmente ai sensi dell'articolo 55 e 56 LCG soltanto nel quadro di un procedimento penale concreto. Secondo la prassi della CFCG, ricadono sotto le fattispecie penali della LCG le attività online che in linea generale permettono, sostengono o promuovono un'offerta di giochi d'azzardo in Internet. La semplice partecipazione ai giochi d'azzardo online non è punibile.

Nel caso delle norme penali della LCG si tratta di reati di pura condotta e dunque sono punibili soltanto gli autori che commettono un reato in territorio svizzero.

Gli atti che permettono di offrire giochi d'azzardo online possono venir commessi a partire da numerosi Paesi. Di conseguenza è possibile che per determinati giochi d'azzardo offerti online soltanto certi atti parziali siano passibili di sanzioni penali nel nostro Paese, mentre altri atti sfuggono al perseguimento, poiché manca un legame con la Svizzera. Elementi tipici che possono giustificare un perseguimento penale in Svizzera sono di norma la sede

dell'amministrazione del gioco d'azzardo online, il domicilio del gestore o l'ubicazione del server sul quale è memorizzato («ospitato») il servizio.

Nella maggior parte dei casi trattati sinora dalla CFCG, le indagini hanno fatto emergere che i giochi d'azzardo online venivano offerti da una società con sede all'estero. Anche il server di appoggio («host») si trova nella maggior parte dei casi all'estero. Raramente si trovano elementi indicanti che una parte degli atti penalmente rilevanti sono stati commessi in Svizzera. Manca dunque sovente il nesso che permetterebbe il perseguimento penale in Svizzera.

Nei primi anni dopo l'entrata in vigore della LCG, la CFCG aveva aperto un numero esiguo di pratiche concernenti casi di gestione o di finanziamento di casinò virtuali, per i quali era stato possibile stabilire un nesso con la Svizzera. Ma nella maggior parte dei casi la CFCG è soprattutto confrontata con atti illegali di marketing per giochi d'azzardo online. Generalmente questi casi sfociano in procedimenti penali contro cittadini svizzeri, che sulle loro homepage hanno caricato dei collegamenti ipertestuali che rinviano o conducono direttamente a giochi d'azzardo online, e dunque organizzano questo tipo di gioco. Dall'entrata in vigore della LCG nel 2000, sono stati avviati circa 40 procedimenti penali per giochi d'azzardo in Internet. Nel 2007 ve ne sono stati sette e nel 2008 è stato aperto un solo procedimento penale amministrativo.

Nuove infrazioni in caso di liberalizzazione

In caso di liberalizzazione occorrerebbe adeguare le disposizioni penali al nuovo assetto della LCG (nuove fattispecie che tengano conto delle condizioni tecniche delle case da gioco online titolari di una concessione).

Rispetto alle case da gioco terrestri, i casinò virtuali hanno esigenze maggiori per quanto concerne il marketing e la pubblicità; è dunque questo il motivo per cui la LCG dovrebbe disciplinare esplicitamente tale ambito per i giochi online. Per i giochi d'azzardo virtuali illegali è indispensabile prevedere una norma penale che vieti esplicitamente il marketing o la pubblicità. Un siffatto divieto permetterebbe di privilegiare gli offerenti di giochi d'azzardo online autorizzati o beneficiari di una concessione e li proteggerebbe contro la concorrenza straniera. Le norme penali ne risulterebbero rafforzate, poiché sarebbe punito chiunque effettui atti di marketing o proponga pubblicità per giochi d'azzardo online privi di autorizzazione o concessione, sempreché vi sia un nesso con la Svizzera. Ciò si applicherebbe sia alla pubblicità stampata e agli spot pubblicitari sia a qualsiasi altro tipo di pubblicità online. La norma penale andrebbe formulata come una contravvenzione, poiché la gravità del reato di un atto di marketing è inferiore a quella dei delitti secondo l'articolo 55 LCG.

Conclusioni

Le norme penali della LCG vanno adeguate, da un canto perché la liberalizzazione comporta nuove fattispecie delittuose e, dall'altro, al fine di tutelare i giochi d'azzardo online che dispongono di una concessione (divieto di pubblicità).

2.2.2 Riciclaggio di denaro

Secondo l'articolo 34 della LCG, le case da gioco, in quanto intermediari finanziari, sottostanno alle disposizioni della legge sul riciclaggio di denaro (LRD, RS 955.0). L'ordinanza del 12 giugno 2007 della CFCG sugli obblighi di diligenza delle case da gioco relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro (Ordinanza della CFCG sulla lotta contro il riciclaggio di denaro,

ORD-CFCG, RS 955.021) precisa gli obblighi che sono imposti alle case da gioco in questo ambito.

Gli obblighi di diligenza previsti nell'ordinanza garantiscono che, nell'ambito dei tre livelli di rischio di riciclaggio esistenti (ossia i giocatori, i casinò che offrono prestazioni finanziarie e i casinò come «*front company*»), le case da gioco prendano provvedimenti adeguati sotto il profilo organizzativo, infrastrutturale e pratico per prevenire il riciclaggio di denaro. L'attuazione di tali misure viene periodicamente verificata dalla CFCG nel quadro della sua attività di vigilanza.

In caso di allentamento del divieto dei giochi d'azzardo virtuali, anche gli offerenti potenziali di tale tipo di servizio dovranno illustrare, alla stessa stregua delle case da gioco, come intendono adempiere gli obblighi di diligenza per i giochi d'azzardo in Internet. Dovranno segnatamente indicare quali strumenti tecnici pensano d'impiegare a tal fine.

Nel 2003 il Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio di denaro (GAFI) [*in inglese Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)*] ha emanato delle raccomandazioni per case da gioco terrestri e online.

Tra le misure previste nelle raccomandazioni concernenti gli obblighi di diligenza vi è anche l'obbligo del casinò online di identificare il giocatore e di verificare la sua identità per mezzo di documenti, dati o informazioni affidabili e indipendenti. Inoltre il casinò online è tenuto a verificare di continuo sia le relazioni d'affari sia le transazioni effettuate in questo ambito, per essere certo che i movimenti di denaro effettuati corrispondano alle conoscenze di cui dispone in merito al cliente, alle sue attività, al suo profilo di rischio e all'origine del suo patrimonio. L'estensione di queste misure di diligenza concernenti il cliente deve essere in funzione di un apprezzamento dei rischi associato alla tipologia di clientela, alle relazioni d'affari e alle transazioni effettuate. Il casinò online deve applicare una vigilanza maggiore nei confronti dei clienti per i quali il rischio è considerato più elevato. Nei casi in cui il rischio è esiguo, le misure richieste possono essere ridotte o semplificate.

Nelle sue raccomandazioni, il GAFI/FATF prevede che i casinò online verifichino l'identità dei loro clienti prima, durante o – in casi speciali – immediatamente dopo l'avvio di una relazione d'affari o di gioco. Se il casinò online non è in grado di adempiere i suoi obblighi in materia di diligenza, non può né aprire un conto per il cliente in questione né permettergli di partecipare ai giochi. Il casinò online deve interrompere le attività di gioco già in corso e prendere in considerazione l'allestimento di un rapporto sul cliente o sulle transazioni considerate sospette.

Per quanto concerne le personalità del mondo politico, la raccomandazione 6 permette ai casinò online di adottare provvedimenti suppletivi, oltre ai normali obblighi di diligenza. Ogni casinò online deve dunque disporre di un adeguato sistema di gestione dei rischi per poter determinare se il cliente sia una personalità del mondo politico.

Conformemente alla raccomandazione 8, i casinò online sono tenuti a adottare procedure e misure che permettano di eliminare possibili rischi di riciclaggio di denaro risultanti dal gioco di giocatori anonimi.

Nella raccomandazione 10, il GAFI/FATF prevede che i casinò online conservino per almeno cinque anni tutti i dati riguardanti le transazioni effettuate a livello nazionale o internazionale. Tali dati devono permettere di ricostruire i movimenti in denaro effettuati (all'occorrenza l'importo e la valuta dei valori patrimoniali in questione).

Ai sensi della raccomandazione 11, il casinò online deve prestare particolare attenzione a operazioni molto complesse con un importo inusualmente elevato, nonché a tutti i comportamenti insoliti che non hanno alcuno scopo economico evidente.

Stando alla raccomandazione 24, i casinò online devono essere sottoposti a regimi completi di regolamentazione e di vigilanza, affinché sia possibile garantire che vengano effettivamente prese le misure necessarie per lottare efficacemente contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Come standard minimo viene richiesto che i casinò online siano titolari di una concessione per case da gioco online e che abbiano adottato misure che impediscano la partecipazione economica, l'assunzione di una posizione dirigenziale o manageriale e la gestione di un casinò online da parte di criminali o di loro complici. Inoltre le autorità competenti devono assicurarsi che i casinò online siano oggetto di una vigilanza efficace per quanto riguarda il rispetto degli obblighi concernenti la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Possibile attuazione pratica

Al fine di facilitare l'identificazione dei clienti, si potrebbe ad esempio prevedere che il flusso finanziario tra il cliente e l'erogatore di servizi online passi esclusivamente tramite un intermediario finanziario che, dal canto suo, è obbligato a rispettare le disposizioni della legislazione sul riciclaggio di denaro.

Conclusioni

La Svizzera ha recepito le raccomandazioni del GAFI/FATF per le case da gioco terrestri in una pertinente ordinanza sul riciclaggio di denaro, la cui applicazione dovrebbe essere richiesta anche agli offerenti di giochi d'azzardo virtuali; spetterà a quest'ultimi prendere le misure tecniche adeguate, risolvere in modo soddisfacente i problemi inerenti all'attuazione e comprovarlo.

2.3 Prevenire le conseguenze socialmente nocive del gioco

L'obiettivo della protezione sociale è definito nella LCG e nella relativa ordinanza. Per il rilascio di una concessione di gestione è fondamentale la presentazione di una concezione sociale, che deve includere le misure che la casa da gioco intende adottare per prevenire o sopprimere le conseguenze socialmente nocive del gioco (art. 14 cpv. 2 LCG). Qualsiasi modifica di tale concezione sociale va comunicata alla CFCG. A tal proposito sono determinanti gli articoli 37-45 della OCG. Anche gli articoli 27 e 28 OCG, che figurano nella sezione dedicata alla sicurezza, rivestono un ruolo importante. Altre specifiche si trovano nelle comunicazioni o nelle circolari della CFCG o del Segretariato che precisano la documentazione da presentare per la concessione. Nel corso del 2007 la vigilanza della CFCG ha sollecitato le case da gioco a implementare anche nell'ambito della protezione sociale un sistema di gestione della qualità che includa misure di controllo e di miglioramento.

2.3.1 Applicabilità delle misure ai giochi d'azzardo online

La trasposizione delle misure di protezione sociale all'offerta di giochi d'azzardo virtuali pone principalmente problemi nell'ambito del riconoscimento precoce (cfr. art. 38 cpv. 2 nonché art. 39 OCG), dell'attuazione dei divieti e delle esclusioni dal gioco (cfr. art. 21 segg. LCG), della verifica della situazione del giocatore nel quadro di una revoca dell'esclusione dal gioco (cfr. art. 22 LCG nonché art. 42 OCG), nonché della formulazione e del rispetto di prescrizioni nell'ambito della pubblicità (cfr. art. 33 LCG e messaggio concernente la legge).

Altre prescrizioni concernenti la protezione sociale possono essere trasposte nell'ambito del gioco d'azzardo virtuale in parte mediante adeguamenti contenuti; ciò riguarda in particolare la formazione e l'aggiornamento (cfr. art. 39 OCG), la collaborazione con servizi esterni (cfr. art. 39 e 37 cpv. 2 OCG), le regolamentazioni concernenti i mezzi di pagamento (cfr. art. 27 seg. LCG e 45 OCG) e la messa a disposizione di informazioni (cfr. art. 38 cpv. 1 OCG) nonché l'allestimento dei rapporti annuali (cfr. art. 40 OCG) e l'emanazione di regolamenti sui diritti d'accesso ai dati (cfr. art. 43 OCG).

Riconoscimento precoce

Per quanto concerne il riconoscimento precoce è possibile che occorra sviluppare nuove misure equivalenti a quelle esistenti, ma nel quadro del presente rapporto è impossibile valutare con esattezza la loro efficacia. Il contatto personale, l'osservazione, nonché la valutazione soggettiva da parte dei collaboratori delle case da gioco terrestri andrebbero sostituiti da uno screening molto preciso del comportamento durante il gioco virtuale (poste, tempo passato a giocare). Detto screening avrebbe tuttavia un senso soltanto se fosse possibile una forma di scambio dei dati tra gli offerenti di giochi d'azzardo terrestri e quelli di giochi d'azzardo virtuali. In questo caso specifico andrebbe istituita una base legale che permetta il trattamento dei dati riguardanti i giocatori.

Altri problemi

Occorre esaminare se le basi legali sulle quali si fondano le esclusioni, i divieti e la revoca delle esclusioni dal gioco siano adeguate e passano essere applicate ai giochi d'azzardo online.

Pubblicità

Per quanto concerne il contenuto e la forma della pubblicità, sarebbe auspicabile adottare regole più precise. Se si decide di limitare la quantità di pubblicità, occorre trovare un equilibrio tra competitività dei casinò (nei confronti degli offerenti stranieri) e contenimento delle conseguenze socialmente nocive del gioco.

2.3.2 Conseguenze sull'attività di vigilanza

Nell'ambito della vigilanza, gli oneri supplementari dipenderanno molto dal tipo e dalla portata della nuova offerta proposta. I fattori da considerare sono da un canto il numero degli offerenti, dall'altro la complessità sempre maggiore delle nuove tecnologie (ad es. necessità di risorse suppletive nell'ambito dell'informatica).

Possibile attuazione pratica

Il profilo di un giocatore online è ben più trasparente di quello di un cliente che gioca in casinò terrestri. L'insieme delle poste e delle vincite, la durata del gioco e il comportamento durante il gioco possono essere evidenziati e gestiti elettronicamente. È pertanto ipotizzabile che una fase elettronica "Cool-off" sia avviata al momento in cui un giocatore abbia subito una certa perdita. Inoltre, nei casi di giocatori abitudinari, sarebbe necessario esaminare la necessità di attivare specifiche barriere elettroniche rivolte a clienti a seconda dei redditi percepiti da questi ultimi, nei casi in cui i limiti delle poste predefinite fossero superati.

Conclusioni

Attualmente l'accesso a giochi proposti da offerenti stranieri, in particolare via Internet, è praticamente illimitato. Un'offerta regolamentata a livello nazionale potrebbe eventualmente comportare anche un miglioramento della protezione sociale.

Le misure previste dalla legge attuale devono essere adeguate, affinché la prevenzione delle conseguenze socialmente nocive del gioco sia efficace anche per i giochi d'azzardo gestiti in Internet.

2.4 Volume di mercato e mercato potenziale

L'analisi del mercato si concentra sul fattore chiave del prodotto lordo dei giochi. Gli elementi centrali di un'analisi costi-benefici, come ad esempio i proventi delle tasse o il gettito fiscale, possono essere dedotti direttamente da tale valore di riferimento.

Per quanto riguarda i dati disponibili sui giochi d'azzardo virtuali, è molto problematico riuscire a reperire informazioni: in pratica non vi sono dati su questo mercato ancora giovane e nemmeno le varie pubblicazioni specializzate forniscono indicazioni certe. Alcuni studi rinunciano addirittura a stimare il volume del mercato, poiché non sono disponibili informazioni sufficientemente affidabili su questo tema. Le (scarse) indicazioni e previsioni esistenti, sovente allestite da istituti di ricerca di mercato privati (ad es. Global Betting and Gaming Consultants GBGC), vengono frequentemente menzionate, ma è impossibile verificare la loro attendibilità. La descrizione del mercato riportata qui di seguito si fonda dunque su un confronto trasversale delle maggiori pubblicazioni, che permette almeno di individuare i valori di riferimento più rilevanti.

Le informazioni riguardanti il mercato svizzero del cosiddetto «*remote gambling*» (gioco d'azzardo virtuale) sono estremamente lacunose e non sono disponibili dati ufficiali. Nello studio condotto sul mercato potenziale per i giochi d'azzardo online in Germania, Austria e Svizzera (*Goldmedia: Online Betting & Gambling 2010. Marktpotentiale für Online-Glücksspiele in Deutschland, Österreich und der Schweiz*), la società Goldmedia ha valutato il volume del mercato fino all'anno 2005 e allestito delle previsioni fino al 2010, fondandosi soprattutto su considerazioni di esperti e imprenditori. Gli autori dello studio sottolineano conseguentemente la notevole imprecisione di tali dati.

Goldmedia ha stimato che per il 2005 il gioco d'azzardo online in Svizzera (senza telefonia mobile e iTV) ha generato un fatturato di 415 milioni di franchi. Sulla base di tale valutazione, per il 2005 Goldmedia ha calcolato un prodotto lordo dei giochi per il gioco d'azzardo virtuale in Svizzera di circa 70 milioni di franchi.

In collaborazione con il professore Alain Thierstein, titolare di una cattedra di sviluppo regionale e territoriale a Monaco di Baviera, la CFCG ha proceduto a una propria valutazione dell'evoluzione del mercato che poggia sulle stime e le previsioni di Goldmedia nonché su valori di riferimento internazionali. Tenendo debitamente conto della situazione poco chiara del mercato e della mancanza di dati disponibili, la CFCG – alla luce del prodotto lordo dei giochi di 70 milioni di franchi stimato da Goldmedia per l'anno 2005 – ha calcolato la possibile forbice dello sviluppo del mercato per gli anni 2006 e 2007. Tale forbice è stata calcolata utilizzando due tassi di crescita annuali differenti: un tasso di crescita ottimista del 35 per cento, sul quale si è fondato lo studio di Goldmedia, e un tasso pessimista del 15 per cento. Sulla base di detti tassi di crescita, per il 2007 la cifra d'affari del mercato dei giochi d'azzardo online dovrebbe collocarsi tra 550 e 750 milioni di franchi. Riprendendo il metodo

di calcolo applicato da Goldmedia per il 2005, si ottiene un prodotto lordo dei giochi, per l'insieme del settore del «*remote gambling*», tra 86 e 118 milioni di franchi.

Alla luce delle cifre riguardanti il mercato nel suo complesso, è stato possibile calcolare la cifra d'affari e il prodotto lordo dei giochi ai sensi della LCG. È molto difficile suddividere la cifra d'affari globale in funzione dei diversi tipi di gioco. Fondandosi sul parere di esperti, Goldmedia stima che il mercato svizzero del gioco d'azzardo online si concentri essenzialmente sulle scommesse sportive. Nel 2005 tali scommesse hanno infatti raggiunto una quota di mercato del 64 per cento, mentre per i giochi da casinò la quota è stata del 29 per cento e per le lotterie del 7 per cento. Da notare, tuttavia, che le quote di fatturato e di prodotto lordo dei giochi non coincidono, poiché le offerte private di scommesse e giochi da casinò hanno un tasso di distribuzione di denaro per le vincite decisamente più elevato rispetto alle lotterie. La CFCG stima che la quota di prodotto lordo dei giochi dei casinò online è pari al 30 per cento. Sulla base di tali informazioni, il prodotto lordo dei giochi generato dai giochi da casinò è stato considerato il valore di riferimento per il 2007. Stimando per il 2007 il prodotto lordo dei giochi generato dal mercato nel suo complesso tra 86 e 118 milioni di franchi e una quota di mercato per i giochi da casinò del 30 per cento, il prodotto lordo dei giochi del 2007 si colloca tra 25,8 e 35,4 milioni di franchi. Il valore medio del prodotto lordo dei giochi di 31 milioni di franchi è stato utilizzato come indicatore del volume di mercato per l'anno 2007.

La valutazione dell'evoluzione del mercato svizzero per il periodo che va dal 2007 al 2012 è tuttavia ancora più incerta rispetto a quella effettuata per il 2007. Al fine di limitare in parte tale incertezza, anche in questo caso si è proceduto calcolando una possibile forbice. Come base di partenza è stato assunto il prodotto lordo dei giochi da casinò del 2007 stimato in 31 milioni di franchi. Il limite inferiore della forbice è costituito dal tasso di crescita del 5 per cento indicato da Goldmedia, mentre una stima ottimistica permette di ipotizzare una crescita annuale del 15 per cento. Fondandosi su questi due valori, nel 2010, anno in cui sarà probabilmente liberalizzato il mercato, il prodotto lordo dei giochi offerti dai casinò online dovrebbe aggirarsi tra 36 e 47 milioni di franchi. Una valutazione prudente fa salire i ricavi entro il 2012 solo fino a 40 milioni di franchi; una valutazione ottimistica, invece, fino a 62 milioni di franchi.

Tale previsione sull'evoluzione del mercato in Svizzera fino al 2012 si fonda sull'assunzione che l'attuale divieto dei giochi d'azzardo virtuali rimanga in vigore. Il prodotto lordo dei giochi stimato tra 40 e 62 milioni di franchi è dunque generato da clienti svizzeri all'estero.

Per effettuare delle previsioni sull'evoluzione del mercato in Svizzera fino al 2012 in caso di allentamento del divieto, sono stati scelti diversi modelli di liberalizzazione del mercato, che tengono conto degli effetti diretti delle nuove condizioni giuridiche sull'evoluzione della domanda.

Per una possibile apertura del mercato sono stati presi in considerazione i modelli seguenti:

1. licenza / autorizzazione di polizia
2. concessione autonoma (da 5 a 10)
3. concessione vincolata (rilascio di concessioni a case da gioco terrestri già attive in Svizzera)

Per tutti i modelli sono state esaminate le varianti seguenti:

- assenza di restrizioni di mercato

- divieto del gioco per cittadini svizzeri all'estero
- divieto del gioco per cittadini stranieri in Svizzera
- divieto del gioco per cittadini svizzeri all'estero e per stranieri in Svizzera

I vari modelli, che dovrebbero avere conseguenze molto diverse sull'evoluzione della domanda, influenzano direttamente le previsioni relative al prodotto lordo dei giochi per il 2012. A seconda delle possibili condizioni giuridiche dell'allentamento del divieto dei giochi d'azzardo virtuali, e tenendo conto in particolare delle eventuali restrizioni del mercato (divieti di gioco), il prodotto lordo dei giochi prevedibile per il 2012 potrebbe ammontare ai seguenti valori:

- senza restrizioni di mercato	115 – 139 milioni CHF	**
- con divieto di gioco per svizzeri all'estero	138 – 174 milioni CHF	**
- con divieto di gioco per stranieri in Svizzera	42 – 66 milioni CHF	
- con divieto di gioco per svizzeri all'estero e per stranieri in Svizzera	65 – 101 milioni CHF	

*** È molto difficile stimare in modo preciso la quota di mercato dei giocatori stranieri. Nella valutazione sono quindi state adottate cifre volutamente basse.*

L'ammontare del prodotto lordo dei giochi, che può variare in funzione dello scenario scelto, ha ripercussioni dirette sulle entrate fiscali previste.

Le possibili aliquote d'imposta sono state calcolate in funzione dei criteri seguenti:

- per un sistema di licenze o autorizzazioni di polizia, la CFCG ha optato per un'aliquota del 3 per cento, paragonabile alle aliquote applicate in altri Paesi (europei);
- per un sistema di concessioni autonome con un numero di offerenti verosimilmente limitato (da 5 a 10), la CFCG ha optato per un'aliquota leggermente più elevata, ossia del 10 per cento;
- per un sistema di concessioni vincolate, la CFCG ha optato, invece, per un'aliquota media del 15 per cento.

Conclusioni

È difficile quantificare il gettito fiscale generato da una liberalizzazione. A seconda del punto di vista pessimista o ottimista adottato, gli importi si collocano in una fascia che va da un minimo di un milione di franchi a un massimo di 26 milioni di franchi (cfr. tabella in allegato).

L'analisi del mercato effettuata per i differenti modelli presi in considerazione mostra che l'ottimizzazione delle entrate non dipende direttamente dal modello scelto, bensì piuttosto da eventuali restrizioni imposte alla domanda. Il gettito fiscale minimo si avrebbe nel caso di una liberalizzazione con l'obbligo di autorizzazione da parte della polizia e il divieto di gioco per cittadini stranieri (da 1 a 2 milioni di franchi). Il gettito più alto, invece, risulterebbe con un sistema di concessioni vincolate rilasciate a case da gioco già attive e il divieto per i clienti svizzeri di usufruire dell'offerta di giochi d'azzardo proposta da offerenti stranieri (da 20 a 26 milioni di franchi). Tale divieto di gioco andrebbe attuato con misure d'accompagnamento (blocco tecnico di siti stranieri, divieto di transazioni finanziarie nell'ambito del gioco

d'azzardo online a favore di offerenti stranieri, ecc.). Dette misure d'accompagnamento comporterebbero, però, oneri suppletivi difficilmente quantificabili per quanto concerne l'attività di vigilanza e di controllo.

3. Modelli ipotizzabili

3.1 Modelli di liberalizzazione

3.1.1 Libero mercato

Il libero mercato si contraddistingue per il fatto che l'esercizio legale di molti giochi d'azzardo virtuali non dipende da un'autorizzazione rilasciata dalle autorità. Dal momento che la gestione di tali giochi virtuali praticamente non sottostà ad alcun disciplinamento legale, il numero di offerenti sul mercato è fondamentalmente illimitato. Un simile sistema necessiterebbe della messa in atto di numerosi controlli per attuare in modo efficiente gli scopi previsti dall'articolo 2 LCG. Una liberalizzazione tanto radicale metterebbe in pericolo il buon nome del mercato del gioco d'azzardo svizzero a livello internazionale, come pure i relativi meccanismi di controllo e di vigilanza. Nel libero mercato tali misure statali sono infatti ridotte al minimo e lo Stato interverrebbe soltanto su denuncia di un giocatore ritenutosi leso. Il numero dei potenziali offerenti dipende dal livello dell'aliquota d'imposta: più quest'ultima è bassa nel confronto internazionale tanto più la Svizzera diventa attrattiva per nuovi offerenti, facendo tuttavia proporzionalmente lievitare i costi della vigilanza.

Il rischio di tale modello di liberalizzazione è che le risorse finanziarie necessarie per garantire il controllo e la vigilanza superino le entrate fiscali previste.

3.1.2 Autorizzazione di polizia / Diritto a una concessione

Il regime dell'autorizzazione di polizia è contrassegnato dal fatto che, in caso di rispetto delle condizioni previste dalla legge, qualsiasi offerente ha il diritto (azionabile) al rilascio di un'autorizzazione di gestione. Un sistema di questo tipo non prevede, in linea di principio, disposizioni relative al numero massimo di offerenti ammessi.

Con un numero di offerenti potenzialmente illimitato vi è il rischio di dover mettere in atto un sistema di controllo e di vigilanza molto oneroso per far rispettare le disposizioni legali di cui all'articolo 2 LCG. Visto il dispendio elevato per il controllo e la sorveglianza e a seconda delle altre condizioni quadro scelte, tale modello potrebbe generare soltanto scarse entrate fiscali.

3.1.3 Concessione autonoma

Il richiedente non ha diritto al rilascio di una concessione per la gestione di giochi d'azzardo online neppure nel caso adempia tutte le condizioni previste dalla legge (ancora da definire). Come nel caso delle case da gioco terrestri, rientra nel potere d'apprezzamento del Consiglio federale decidere se un richiedente può ottenere una concessione e quante concessioni possono essere rilasciate. In questo modo è possibile limitare il numero di offerenti. Un siffatto sistema permette di procedere a controlli approfonditi dei candidati alla concessione nel corso della procedura d'esame, nonché di esercitare una vigilanza efficace ed efficiente sulla gestione, una volta attribuita la concessione. L'esame e il controllo non riguardano soltanto l'identità degli offerenti, bensì anche l'hardware e il software impiegati. Le disposizioni dell'attuale legge sulle case da gioco concernenti il riciclaggio di denaro e la protezione sociale possono essere attuate in modo efficace. Il mercato dei giochi d'azzardo virtuali è aper-

to a tutti i potenziali offerenti; in tal modo è possibile evitare la creazione di privilegi legali (ad es. in favore delle case da gioco concessionarie).

Rispetto ai due modelli menzionati in precedenza, il gettito fiscale previsto sarebbe superiore, poiché la concorrenza nazionale relativamente ridotta permetterebbe di fissare un'aliquota d'imposizione più elevata. Il gettito fiscale generato dovrebbe superare le spese per la vigilanza e il controllo.

3.1.4 Concessione vincolata

La procedura di rilascio delle concessioni è aperta soltanto a offerenti già beneficiari di una concessione (case da gioco terrestri). In questo caso la nuova concessione è considerata come un'estensione della concessione iniziale e per questo motivo ne riprende le condizioni (restrizioni di accesso, quote di rimborso, ecc.). Rispetto alla concessione autonoma, gli oneri in materia di controllo e di vigilanza si equivalgono e possono essere considerati ragionevoli. Inoltre, il gettito fiscale previsto sarebbe leggermente più elevato, poiché la protezione esclusiva giustificerebbe un'aliquota d'imposta più elevata. Con questo modello si privilegiano tuttavia le case da gioco terrestri già beneficiarie di una concessione.

3.1.5 Gestione da parte dello Stato

In linea di principio si potrebbe anche ipotizzare che sia lo Stato o un ente da esso incaricato a gestire i giochi d'azzardo virtuali. L'articolo 11 LCG prevede esplicitamente le persone giuridiche di diritto pubblico come concessionarie delle case da gioco: la partecipazione di un ente pubblico non è dunque esclusa.

Nel corso delle deliberazioni parlamentari riguardanti la legge sulle case da gioco (terrestri), non è mai stata messa in discussione una possibile gestione pubblica. Il Parlamento ha approvato l'articolo 11 LCG senza muovervi alcuna critica.

La gestione pubblica dei giochi d'azzardo online permetterebbe di far confluire nelle casse dello Stato non soltanto i proventi fiscali, ma anche l'insieme degli utili aziendali. I monopoli statali si contrappongono, tuttavia, alla libertà di commercio. A tale proposito è necessario tenere presente l'evoluzione in atto nell'Unione europea e il fatto che il gioco d'azzardo non costituisce un compito centrale dello Stato. Anche la doppia funzione dello Stato, ossia gestore dei giochi d'azzardo online e responsabile della vigilanza e del controllo del rispetto degli scopi della LCG, potrebbe essere problematica.

3.2 Mantenimento dello statu quo

L'attuale situazione di divieto del gioco d'azzardo virtuale è insoddisfacente. Tale divieto è infatti rispettato soltanto in parte. Il fatto che i giochi d'azzardo siano offerti nel mondo virtuale produce zone grigie, che la legge attuale non disciplina o disciplina soltanto parzialmente. Si pensi ad esempio alla questione della protezione sociale.

L'analisi del mercato effettuata ha evidenziato che, a seconda del modello di liberalizzazione e delle condizioni giuridiche scelte, l'autorizzazione dei giochi d'azzardo in Internet permetterebbe di generare soltanto entrate fiscali relativamente modeste. A tali introiti si contrappongono le spese che lo Stato dovrebbe sostenere per la vigilanza e il controllo. In funzione del modello prescelto, i costi potrebbero essere più elevati in caso di liberalizzazione che se si mantenesse il divieto attuale e superare gli eventuali introiti fiscali suppletivi (anche se l'ammontare del futuro gettito fiscale si fonda su numerose ipotesi e previsioni impossibili da verificare scientificamente).

A livello internazionale, le modalità di liberalizzazione dei giochi d'azzardo virtuali divergono. Molti Stati temporeggiano, adottando misure d'accompagnamento nel tentativo di imporre in modo più incisivo il rispetto dei divieti esistenti (blocco tecnico degli offerenti stranieri di giochi d'azzardo online, divieto di transazioni finanziarie in relazione con i giochi d'azzardo online, divieto di pubblicità per giochi d'azzardo online stranieri).

4. Misure d'accompagnamento

Il divieto dei giochi d'azzardo virtuali può essere imposto più efficacemente con l'impiego di misure d'accompagnamento. Inoltre, nel caso di un'eventuale liberalizzazione, tali misure permetterebbero agli offerenti di giochi d'azzardo online titolari di una concessione di potenziare la loro presenza sul mercato.

Tra le misure d'accompagnamento è possibile menzionare le seguenti.

4.1 Misure tecniche

4.1.1 In generale

Vi è la possibilità di bloccare offerenti di giochi d'azzardo online illegali. Inoltre, mediante misure tecniche di blocco, è pure possibile impedire l'accesso a determinati contenuti della rete. Emergono tuttavia problemi al momento dell'attuazione e del controllo dei blocchi tecnici stabiliti. Per poter applicare tali misure è infatti determinante se i giochi d'azzardo illegali sono ospitati su server situati sul territorio nazionale o all'estero.

Nel caso di server che si trovano sul territorio nazionale è possibile attuare interventi tecnici anche mediante misure coercitive.

Se, invece, il server si trova all'estero e l'offerente straniero si rifiuta di collaborare con le autorità svizzere, si può soltanto tentare di bloccare l'accesso al sito, rivolgendosi ai fornitori (provider) Internet svizzeri.

4.1.2 Tecnologie di blocco

Blocco degli indirizzi IP

L'accesso dalla Svizzera a giochi d'azzardo online ospitati su server situati all'estero può essere impedito mediante il blocco dell'indirizzo IP (indirizzo Internet Protocol: numero formato da due elementi distintivi della rete e dell'host, che identifica in modo univoco un computer collegato a Internet). L'offerente di giochi d'azzardo online «www.casinolasvegas.com» ha ad esempio gli indirizzi IP 88.81.155.243, 88.81.155.244, 88.81.155.245, 88.81.155.246, 88.81.155.247 e 88.81.155.248. In caso di blocco di un indirizzo IP viene negato l'accesso a tutte le offerte situate sul server interessato e dunque, se del caso, anche alle offerte senza un nesso diretto con il gioco d'azzardo online illegale.

Blocco dell'URL (Uniform Resource Locator)

Un'altra misura tecnica è costituita dal blocco dell'URL (indirizzo completo di una risorsa in Internet). In tal modo è possibile bloccare sia un determinato indirizzo (ad es. www.casinolasvegas.com) sia tutte le sottodirectory e i file di un sito (ad es. www.casinolasvegas.com/blackjack).

Impiego di proxy server

I proxy server memorizzano i dati consultati da un utente. È così possibile esaminare il loro contenuto e impedire un nuovo accesso da parte dell'utente, nel caso in cui si accertasse una richiesta illegale.

Impiego di filtri di individuazione (Detection Response Filter)

Un filtro di individuazione sorveglia l'attività su Internet in relazione a un determinato contenuto predefinito connesso al gioco d'azzardo online. Il vocabolario utilizzato in tale ambito si contraddistingue per un numero limitato di espressioni, senza le quali un gioco d'azzardo online praticamente non funziona (roulette, black jack, puntata, vincita). Quando il filtro, grazie al contenuto predefinito, individua l'impiego di una di queste parole chiave, nega l'accesso al pertinente sito.

Il principale svantaggio di questi filtri di individuazione risiede nel fatto che viene negato l'accesso a ogni contenuto della rete che include il termine chiave definito. In tal modo si blocca persino l'accesso alla homepage della CFCG.

Liste nere

Le misure tecniche presentate in precedenza necessitano dell'ausilio di una lista nera, nella quale sono elencati gli indirizzi IP, gli URL, le denominazioni di domini e le parole chiave da bloccare. L'utilizzo di siffatte liste nere è utile soltanto se vengono sempre tenute aggiornate. Ciò richiede una manutenzione regolare, onerosa sia in termini di tempo sia di costi.

Rimane anche da verificare in che misura si possa lasciare alla responsabilità del singolo interessato (offerente, provider) la scelta della misura più adeguata per impedire l'accesso a contenuti della rete inammissibili.

4.1.3 Misure di blocco già attuate nella pratica

Nella pratica vengono già applicati diversi metodi tecnici per bloccare l'accesso ai giochi d'azzardo online:

Italia	Le autorità italiane allestiscono regolarmente un elenco degli offerenti stranieri di giochi d'azzardo online che vanno bloccati e chiedono agli ISP (Internet Service Provider ossia fornitori di servizi Internet), sotto comminatoria penale, di provvedere a bloccare gli offerenti indicati.
Territori federali dell'Australia	Il Northern Territory e la Tasmania hanno rilasciato concessioni alle case da gioco online, ma la partecipazione ai giochi d'azzardo è vietata agli utenti Internet nazionali. Tale divieto è messo in atto mediante il blocco degli indirizzi IP nazionali.
Austria	La partecipazione a giochi d'azzardo in Internet proposti da offerenti nazionali è possibile soltanto per i cittadini austriaci domiciliati in Austria.
Casinò Wiesbaden	Fino al 31 dicembre 2007 soltanto persone domiciliate nel <i>Bundesland</i> Hessen, che effettivamente si trovavano sul territorio di questo <i>Land</i> , potevano partecipare a giochi d'azzardo online. Per quanto riguarda i giochi fuori dal territorio del <i>Bundesland</i> , le persone ivi domiciliate potevano parteciparvi solo in alcuni Stati, nei quali l'attività del gioco d'azzardo dall'estero era esplicitamente permessa. Anche tale misura è stata attua-

ta mediante il blocco del pertinente indirizzo IP.

Altri Stati

Ad esempio la Turchia, Israele, Singapore e la Cina chiedono ai provider Internet di prendere misure per vietare ai clienti nazionali l'accesso a siti Internet che offrono giochi d'azzardo online. La scelta delle misure concrete rientra nel potere discrezionale del singolo provider.

Liechtenstein

Nel 1995 la società di lotteria «Interlotto» ha fatto bloccare, su intervento dell'Ufficio federale di Polizia all'epoca responsabile in materia, gli accessi svizzeri alla lotteria online mediante misure di tipo tecnico.

4.1.4 Attuazione pratica delle misure presentate

Le misure tecniche precedentemente presentate, volte a impedire l'accesso a determinati contenuti della rete, possono essere attuate in modo efficace soltanto se le parti interessate vengono informate ed esortate a prendere le pertinenti misure (ad es. pronunciando una decisione, eventualmente sotto comminatoria di una pena in caso di inosservanza).

A seconda dell'impostazione che si desidera dare, la richiesta deve rivolgersi ai provider di accessi Internet al fine di impedire soprattutto gli accessi indesiderati ai siti di offerenti stranieri di giochi d'azzardo online oppure ai (futuri) offerenti svizzeri al fine di impedire che utenti stranieri possano accedere ai giochi d'azzardo online svizzeri.

Un'attuazione efficace delle misure tecniche necessita anzitutto della definizione dei contenuti ai quali si desidera impedire l'accesso. Mediante una dispendiosa attività di monitoraggio vanno raggruppati gli indirizzi IP, gli URL e le parole chiave da bloccare, per poi trasmetterli alle parti interessate. A quest'ultime – eventualmente sotto comminatoria di una pena in caso di inosservanza – andrà chiesto di bloccare i pertinenti indirizzi IP o gli URL, di riprogrammare i loro proxy server o di installare gli adeguati filtri di individuazione.

Mediante controlli regolari occorre garantire che le misure ordinate vengano effettivamente attuate.

4.1.5 Possibilità di elusione

Un abile utente Internet (sia offerente sia giocatore) può eludere le misure di blocco menzionate in precedenza con l'ausilio di diverse tecnologie e contromisure. Qui di seguito qualche esempio:

- i programmi di cifratura e di anonimizzazione permettono di eludere i filtri di individuazione (Detection Response Filter);
- il semplice blocco dell'URL può venir eluso mediante l'immissione dell'indirizzo IP;
- utilizzo di diversi indirizzi IP, URL e denominazioni di domini da parte degli offerenti per il medesimo prodotto (l'offerente informa il cliente mediante e-mail in merito a eventuali cambiamenti effettuati);
- impiego di un Internet Service Provider all'estero per eludere il blocco nazionale;
- i proxy server possono essere elusi mediante pertinenti impostazioni del browser;
- accanto agli abituali protocolli utilizzati per la consultazione dei siti web, vi è anche la possibilità di diffondere informazioni con modalità praticamente incontrollabili (servizi Peer-to-Peer).

4.1.6 Vantaggi e svantaggi delle misure tecniche

Diverse misure tecniche molto dispendiose permettono di impedire all'utente Internet medio di accedere all'attuale offerta online illegale. È tuttavia prevedibile che all'occorrenza, grazie alla tecnologia odierna, sia possibile eludere i blocchi tecnici.

Un blocco tecnico efficace necessita di un monitoraggio regolare, molto oneroso in termini di tempo e denaro. Una ricerca in Google con la parola chiave «Casinò online», per esempio, dà circa 21 500 000 risultati, che dovrebbero essere analizzati singolarmente per scoprire se tra di essi vi sono anche siti che offrono giochi d'azzardo virtuali. Gli elenchi degli indirizzi IP, degli URL e dei filtri d'individuazione vanno costantemente aggiornati. Occorre inoltre controllare che le misure di blocco stabilite vengano effettivamente attuate.

È legittimo chiedersi se la CFCG, nel caso in cui ordinasse l'adozione di misure tecniche, avrebbe anche la competenza di impedire l'accesso a contenuti della rete che non rientrano direttamente nel campo d'applicazione della LCG (vari offerenti di giochi d'azzardo online propongono sui loro siti anche scommesse sportive, lotterie e altri contenuti che non pongono problemi sotto il profilo della LCG).

4.2 Blocco dei flussi finanziari

Una delle possibili misure d'accompagnamento è vietare i flussi finanziari tra offerenti di giochi d'azzardo online e giocatori. Gli Stati Uniti hanno optato per questo sistema (*Unlawful Internet Gambling Enforcement Act UIGEA*). Questa legge vieta alle banche e agli intermediari finanziari di prendere in consegna, gestire e tenere in deposito denaro che serve al gioco d'azzardo online illegale o che proviene da giochi d'azzardo online o di dare supporto ai corrispondenti trasferimenti finanziari.

Il sistema statunitense è stato ripreso in progetti di legge olandesi e norvegesi. Le pertinenti leggi non sono tuttavia ancora entrate in vigore oppure devono ancora essere discusse in Parlamento.

Due diverse procedure sono utilizzate in prevalenza per il disbrigo delle transazioni finanziarie tra giocatori e offerenti di giochi d'azzardo online:

Carte di credito

Le puntate e le vincite sono gestite mediante normali transazioni con carte di credito. Esiste un contratto tra il giocatore e gli istituti emittenti delle carte di credito (ad es. VISA / Mastercard) o i titolari di licenza (ad es. banche, grandi aziende, ecc.). Gli istituti emittenti o i titolari di licenza fungono da intermediari tra il cliente (giocatore) e l'offerente (organizzatore di giochi d'azzardo online). Il giocatore fa le sue puntate mediante carta di credito e le sue vincite o perdite sono accreditate o addebitate sul relativo conto.

E-Cash

Gli intermediari finanziari in Internet che offrono portafogli elettronici (sistema eWallet) caricano importi di denaro sul supporto dati (chip, eCash-Card) del cliente, che può essere letto dal computer. Per il disbrigo delle transazioni il cliente inserisce la sua eCash-Card nell'apposito modem del computer e, a seconda del tipo di pagamento, fa accreditare sul conto del creditore l'importo dovuto oppure fa caricare un credito sul proprio chip.

4.2.1 Impedire i flussi finanziari: attuazione pratica

Occorrerebbe ordinare agli emittenti di carte di credito o ai titolari di licenze e alle imprese eWallet attive in Svizzera – sotto comminatoria di una pena in caso di inosservanza – di bloccare i flussi finanziari tra giocatori e offerenti di giochi d'azzardo online; si dovrebbe vietare loro di prendere in consegna, gestire o accettare in deposito denaro proveniente dal gioco d'azzardo online o a esso destinato. A tal fine è necessario presentare agli istituti finanziari menzionati un elenco degli offerenti di giochi d'azzardo online interessati.

Vantaggi

- In Svizzera vi è soltanto un numero limitato di emittenti di carte di credito (o titolari di licenza) e di istituti eWallet.
- Le esperienze pratiche raccolte negli Stati Uniti hanno evidenziato che, almeno inizialmente, l'attuazione tramite il blocco dei flussi finanziari del divieto di giochi d'azzardo in Internet ha notevole successo. Gli specialisti stimano che in tal modo sia stato possibile impedire il 95 per cento circa del gioco d'azzardo illegale in Internet.

Svantaggi

- Un blocco dei flussi finanziari collegati ai giochi d'azzardo illegali potrebbe eventualmente costituire un'ingerenza sproporzionata nella libertà di commercio.
- Soltanto banche e istituti finanziari svizzeri (o succursali svizzere di banche e istituti finanziari stranieri) possono essere invitati a bloccare i flussi finanziari con gli offerenti di giochi d'azzardo online. Non può tuttavia essere escluso che cittadini svizzeri intrattengano relazioni d'affari con istituti finanziari stranieri e vi ricorrano per gestire i trasferimenti di fondi nell'ambito del gioco d'azzardo online.
- È necessario allestire e tenere costantemente aggiornato un elenco degli offerenti di giochi d'azzardo online interessati, il che richiede un notevole sforzo di monitoraggio.
- La CFCG ha soltanto la competenza di prendere misure nell'ambito dei giochi d'azzardo che rientrano nella LCG. Molti degli offerenti di giochi d'azzardo online offrono, tuttavia, anche scommesse sportive, lotterie e altri giochi che non sottostanno alla LCG. All'interno di questo largo spettro di offerte è praticamente impossibile bloccare soltanto i flussi finanziari risultanti dai giochi d'azzardo previsti dalla LCG.
- Nella pratica è molto difficile controllare se i flussi finanziari siano effettivamente stati bloccati. Inoltre una tale operazione può essere effettuata soltanto mediante controlli sporadici in loco.
- La misura è efficace soltanto se non intervengono imprese terze. Deve infatti esistere una relazione diretta tra cliente e offerente. Se, tuttavia, quest'ultimo cede i suoi crediti o debiti a una società neutrale (ad es. società d'incasso), possono sorgere dei problemi.
- Difficilmente la CFCG riuscirà a scoprire quale società terza è coinvolta nella transazione. Se poi l'offerente di giochi d'azzardo online ha la sua sede all'estero, sarà estremamente arduo individuarla anche ricorrendo a una perquisizione domiciliare (nell'ambito di una procedura di assistenza giudiziaria).
- Sovente la società terza fornisce servizi anche ad altri clienti, che subirebbero le

conseguenze di un eventuale blocco dei flussi finanziari. Impedire tutte le transazioni finanziarie in cui è coinvolta la società d'incasso significherebbe quindi colpire anche molteplici parti del tutto estranee.

4.3 Divieto di pubblicità

Un divieto di pubblicità per le case da gioco non concessionarie (terrestri e virtuali) permetterebbe di rendere più difficoltoso l'accesso al mercato da parte degli offerenti non ammessi e di migliorare la posizione sul mercato delle case da gioco nazionali che beneficiano di una concessione.

Un divieto di pubblicità può riguardare unicamente i supporti pubblicitari che hanno una relazione diretta con la Svizzera (ossia supporti stampati e audiovisivi svizzeri). I supporti pubblicitari che invece presentano soltanto un rapporto indiretto con la Svizzera (ad es. riviste straniere, canali radio e televisivi senza uno «spazio destinato alla Svizzera») non possono essere oggetto di un divieto di pubblicità svizzero per motivi di territorialità e anche perché un divieto di questo tipo sarebbe inattuabile sotto il profilo pratico.

Detto divieto – da inserire esplicitamente nella LCG – può essere imposto soltanto mediante un monitoraggio regolare dei supporti pubblicitari stampati e audiovisivi e, in caso di violazione, perseguito penalmente unicamente su segnalazione dei cittadini.

5. Conseguenze personali e finanziarie

In caso di allentamento del divieto concernente l'esercizio dei giochi d'azzardo per mezzo di una rete di telecomunicazione, i costi che verranno generati per il controllo e la sorveglianza da parte della CFCG delle attività dei casinò online dovranno essere coperti dagli emolumenti di sorveglianza, di modo che non ne derivi alcun onere finanziario supplementare a carico della Confederazione (così come avviene per i casinò terrestri). I costi supplementari derivanti dalla persecuzione penale dei giochi d'azzardo illegali in ragione delle misure complementari adottate dovranno essere sopportate dalla Confederazione. Questi costi potranno essere stimati solo allorquando saranno conosciute le misure concrete che verranno prese. Una parte dei costi dei procedimenti penali sarà coperta dagli emolumenti, dalle multe e dai crediti in compensazione. Inoltre, la Confederazione può prelevare un'imposta sui casinò online (cfr. al riguardo la cifra 2.4).

6. Contesto

6.1 Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie

La Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie ha istituito, su propria iniziativa, il gruppo di lavoro «Giochi d'azzardo in Internet», che presenterà al Consiglio federale un proprio rapporto sull'opportunità di liberalizzare il divieto esistente dei giochi d'azzardo svolti per mezzo di reti elettroniche di telecomunicazione. La consegna del rapporto è prevista per la fine di febbraio 2009.

I rappresentanti della CFCG e della Conferenza dei direttori cantonali hanno organizzato diversi incontri, durante i quali è stato deciso di presentare due rapporti distinti, tenendo però coerentemente conto delle reciproche posizioni. I due organi si sono dunque scambiati le bozze dei rapporti e ne hanno discusso.

In linea di principio l'orientamento dei due rapporti coincide: l'attuale situazione in Svizzera in materia di offerta e di normativa è insoddisfacente, visto che l'offerta (straniera) di giochi d'azzardo online ritenuta illegale da parte svizzera può essere contrastata soltanto in modo limitato. Una liberalizzazione del divieto dei giochi d'azzardo svolti per mezzo di reti elettroniche di telecomunicazione va messa in atto soltanto con un disciplinamento e un controllo molto rigorosi (in particolare negli ambiti della dipendenza dal gioco, del riciclaggio di denaro, della trasparenza del gioco). In caso di un'eventuale liberalizzazione, i due organi in questione propendono per il modello della concessione autonoma, che prevede il rilascio di poche concessioni unite a severi obblighi e precise condizioni. Se l'attuazione di questa proposta non fosse possibile, si preferisce optare per il mantenimento dello statu quo, che può venir rafforzato mediante misure d'accompagnamento. Qualora si decidesse di rimuovere il divieto, sia la CFCG sia la Conferenza dei direttori cantonali sarebbero favorevoli a una limitazione territoriale alla Svizzera.

Differenze tra i rapporti della CFCG e della Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie

- Mezzi di telecomunicazione: la CFCG si è principalmente concentrata su Internet, pur includendo nelle sue riflessioni anche altri mezzi di comunicazione come la telefonia mobile, il telefono o la televisione interattiva. Secondo la Conferenza dei direttori cantonali, la gestione dei giochi d'azzardo mediante tali mezzi di telecomunicazione cela anche altri problemi, che vanno analizzati e risolti in separata sede. La CFCG chiede che la liberalizzazione riguardi unicamente Internet, mentre l'esercizio di giochi d'azzardo mediante gli altri mezzi di telecomunicazione deve continuare a rimanere vietato.
- Diritto comparato: i Paesi che la CFCG ha preso in considerazione dispongono di una legislazione specifica per i giochi d'azzardo online (ai sensi della LCG). Anche i Paesi menzionati dalla Conferenza dei direttori cantonali (Scandinavia, Francia, Italia, ecc.) dispongono di legislazioni nell'ambito dei giochi d'azzardo online, ma nella nozione di gioco d'azzardo sono pure incluse le lotterie.
- Stima del potenziale di mercato: le stime del PLG 2007 per i giochi d'azzardo online (ai sensi della LCG) si equivalgono. La Conferenza dei direttori cantonali critica gli scenari previsti dalla CFCG per quanto concerne il mercato nel 2012, ritenendoli in parte insignificanti o poco realistici perché troppo elevati. Chiede dunque di eliminare gli scenari poco rilevanti e le stime eccessive, pur condividendo le osservazioni preliminari della CFCG circa le difficoltà di valutare l'evoluzione futura del mercato.

6.2 Parere giuridico dell'Ufficio federale di giustizia

A metà ottobre 2008 la CFCG ha incaricato l'UFG di allestire un parere giuridico per chiarire se il divieto dei giochi d'azzardo svolti per mezzo di reti elettroniche di telecomunicazione (art. 5 LCG) possa ripercuotersi anche sul settore delle lotterie, visto che la legge sulle lotterie costituisce una *lex specialis* rispetto alla legge sulle case da gioco (*lex generalis*). Qualora si rendesse necessario anche un divieto delle lotterie svolte per mezzo di reti elettroniche di telecomunicazione, si è chiesto di valutare la possibilità di prevedere un'eccezione per le grandi lotterie nazionali.

Nel proprio parere del 5 gennaio 2009 l'UFG osserva che la LCG costituisce una « *lex generalis* » per quanto attiene agli aspetti non espressamente regolati dalla Legge concernente le lotterie che funge da « *lex specialis* ». L'Ufficio giunge alla conclusione che il divieto d'esercizio dei giochi d'azzardo a mezzo di reti elettroniche di telecomunicazione giusta l'art.

5 LCG è parimente applicabile alle lotterie e alle scommesse. Questo si evince da un'interpretazione grammaticale, sistematica e storica dell'art. 5 LCG. Nel corso dei dibattiti parlamentari relativi alla Legge sulle case da gioco, il legislatore si è espresso a favore di un generale divieto d'esercizio dei giochi d'azzardo tramite reti elettroniche di telecomunicazione, esteso pertanto anche alle lotterie e alle scommesse.

Una revoca del divieto di esercizio delle lotterie e delle scommesse a mezzo di reti elettroniche di telecomunicazione dovrebbe derivare in primo luogo da una revisione della Legge concernente le lotterie.

Nella sua presa di posizione sul rapporto della CFCG, la Comlot osserva di non essere d'accordo con l'esito del parere dell'UFG. L'art. 5 LCG non potrebbe applicarsi all'ambito delle lotterie e delle scommesse. Anche se la LCG prevedesse un divieto d'esercizio dei prodotti delle lotterie e delle scommesse a mezzo di reti elettroniche di telecomunicazione, questo dovrebbe innanzitutto essere revocato tramite una revisione della LCG.

7. Seguito della procedura

Per l'attuazione delle decisioni del Consiglio federale, è prevista la costituzione di un gruppo di lavoro sotto la direzione della CFCG, con la partecipazione della Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie, delle società di lotterie, della Federazione Svizzera dei Casinò.

8. Proposte

L'attuale divieto d'impiego di reti elettroniche di telecomunicazione per l'esercizio dei giochi d'azzardo, previsto dall'articolo 5 LCG, non può essere attuato senza misure d'accompagnamento. Pertanto attualmente non è possibile concretizzare appieno gli scopi della legislazione vigente (art. 2 LCG). In particolare, alla Confederazione vengono sottratte possibili entrate fiscali. L'analisi del mercato effettuata ha dimostrato che in Svizzera esiste effettivamente un mercato potenziale per i giochi d'azzardo online.

Nell'eventualità di una modifica della legislazione sulle case da gioco, andrebbero istituite le basi per il rilascio di una concessione a un numero ristretto di candidati. I futuri concessionari dovrebbero soddisfare le medesime condizioni dei titolari di concessioni per le case da gioco terrestri (art. 12 LCG).

La CFCG è del parere che l'offerta dei giochi d'azzardo virtuali dovrebbe essere limitata al territorio svizzero. I futuri offerenti di giochi d'azzardo in Internet beneficiari di una concessione dovrebbero prendere le misure necessarie per garantire che soltanto le persone che effettivamente si trovano in Svizzera possano partecipare ai giochi.

La CFCG è inoltre convinta che una concessione autonoma andrebbe prevista unicamente per il mezzo di telecomunicazione più diffuso, ossia Internet. L'esercizio di giochi d'azzardo con altri mezzi di telecomunicazione (telefono, telefonia mobile, televisione interattiva o digitale) dovrebbe (almeno per il momento) continuare a rimanere vietato.

Per la CFCG è di centrale importanza prendere misure d'accompagnamento adeguate per far maggiormente rispettare il divieto di svolgere giochi d'azzardo virtuali illegali (blocco tecnico o dei flussi di denaro). Anche a tal fine andrebbero adeguate le basi legali. La CFCG è convinta che tali misure debbano essere adottate anche se il Consiglio federale rinunciasse a una liberalizzazione nella forma proposta.

Per i motivi esposti in precedenza, la Commissione federale delle case da gioco chiede di sottoporre al Consiglio federale le proposte seguenti:

- 1. Al DFGP deve essere conferito il mandato di elaborare una modifica della legislazione sulle case da gioco che preveda di:**
 - 1.a. allentare il divieto di giochi d'azzardo svolti per mezzo di reti elettroniche di telecomunicazione per quanto riguarda Internet (e soltanto in questo caso), affinché sia possibile rilasciare una concessione a un numero ridotto di candidati adeguati;**
 - 1.b. istituire le basi legali affinché, mediante misure tecniche, sia possibile bloccare o limitare lo svolgimento di giochi d'azzardo illegali per mezzo di reti elettroniche di telecomunicazione.**
- 2. Il mandato ai sensi del numero 1.b. va conferito anche se la proposta formulata al punto 1.a. fosse respinta.**

9. Annesso

Panoramica dei costi e dei benefici (previsione 2012)

	Divieto	Concessione a offerenti svizzeri (da 5 a 10)			
Restrizioni di mercato	-	Nessuna	Divieto di gioco per svizzeri all'estero	Divieto di gioco per stranieri in Svizzera	Divieto di gioco per svizzeri all'estero e per stranieri in Svizzera
PLG in Svizzera	-	115-139	138-174	42-66	65-101
Aliquota d'imposta (in % PLG)	-	10%	10%	10%	10%
Tassa sulle case da gioco	0	11-14	13-17	4-7	6-10
Oneri di regolamentazione	0	+	+++	+	+++
Costi sociali	=	+	+	+	+
	Divieto	Concessione rilasciata a case da gioco terrestri già esistenti in Svizzera			
Restrizioni di mercato	-	Nessuna	Divieto di gioco per svizzeri all'estero	Divieto di gioco per stranieri in Svizzera	Divieto di gioco per svizzeri all'estero e per stranieri in Svizzera
PLG in Svizzera	-	115-139	138-174	42-66	65-101
Aliquota d'imposta (in % PLG)	-	15%	15%	15%	15%
Tassa sulle case da gioco	0	17-21	20-26	6-10	9-15
Oneri di regolamentazione	0	+	+++	+	+++
Costi sociali	=	+	+	+	+
	Divieto	Licenza senza restrizioni al numero di offerenti			
Restrizioni di mercato	-	Nessuna	Divieto di gioco per svizzeri all'estero	Divieto di gioco per stranieri in Svizzera	Divieto di gioco per svizzeri all'estero e per stranieri in Svizzera
PLG in Svizzera	-	115-139	138-174	42-66	65-101
Aliquota d'imposta (in % PLG)	-	3%	3%	3%	3%
Tassa sulle case da gioco	0	3-4	4-5	1-2	2-3
Oneri di regolamentazione	0	++	++++	++	++++
Costi sociali	=	+	+	+	+

+ Incremento dei costi rispetto allo scenario «Divieto»