

Lotta contro la corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport
Rapporto in adempimento del postulato 11.3754 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati del 28 giugno 2011

del 7 novembre 2012

Compendio

Con il postulato 11.3754 «Lotta contro la corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport» del 28 giugno 2011 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati ha incaricato il Consiglio federale di redigere un rapporto sulle possibilità in ambito nazionale e internazionale di lotta contro la corruzione e la manipolazione delle gare. Si dovrà valutare se gli odierni strumenti giuridici sono ancora adeguati per far fronte alla crescente complessità dei problemi di corruzione e manipolazione nello sport o se è necessario trovare soluzioni che consentano di migliorare la situazione a livello nazionale ed internazionale.

1. Lo sport tra interessi economici e principi etici

Negli anni passati lo sport ha conosciuto una notevole professionalizzazione e commercializzazione diventando un settore importante dell'economia. Ciò ha permesso a singole federazioni sportive internazionali, un numero considerevole delle quali ha sede in Svizzera, di accumulare e disporre di patrimoni sostanziali.

L'aumento della portata economica dello sport e i relativi interessi finanziari hanno aperto nuovi spazi alla corruzione e alla manipolazione. Negli ultimi tempi l'argomento della lotta alla corruzione ha assunto un'importanza crescente.

La corruzione e la manipolazione delle gare per truccare le scommesse rappresentano minacce considerevoli per lo sport, oltre al doping e alla violenza. Il comportamento corrotto e fraudolento è contrario ai valori fondamentali dello sport, le cui regole si basano sui principi dell'onestà e del rispetto.

2. Il dovere di integrità delle organizzazioni sportive

L'integrità dello sport sul campo di gioco può essere garantita solo se anche le organizzazioni che sostengono questa attività, in particolare le associazioni sportive

e gli organizzatori di gare, si contraddistinguono per la propria integrità. Solo rispettando questa condizione possono apparire attendibili quando chiedono il rispetto delle regole. Ma le federazioni internazionali sottostanno solo in parte alle regole che in genere valgono per le aziende private (ad es. l'obbligo di tenere la contabilità), nonostante realizzino fatturati notevoli e dunque siano confrontate con il rischio di corruzione quanto queste ultime.

La lotta contro le macchinazioni disoneste e illegali pone tutte le parti coinvolte di fronte a grandi sfide. Gli abusi assumono sempre più dimensioni transnazionali e sono caratterizzati da complesse ramificazioni.

Questo sviluppo comporta due conseguenze: è di importanza fondamentale che la disponibilità da parte dell'economia, dello Stato e della società – ma soprattutto delle organizzazioni sportive – a lottare in modo efficace contro le attività disoneste e illegali venga espressa in modo ancora più chiaro con misure coerenti. Inoltre i successi nella lotta contro gli abusi presuppongono che la cooperazione tra enti statali, organizzazioni sportive e società che offrono scommesse migliori ulteriormente tanto sul piano nazionale quanto sul piano internazionale.

3. La competenza primaria dello sport

Gli scandali e le truffe degli ultimi anni hanno mostrato che in particolare le misure prese sinora dalle federazioni (internazionali) non sono sufficienti per contrastare efficacemente la corruzione. I sistemi di autoregolamentazione delle federazioni e delle associazioni, quando sussistono, non sono più adeguati alle crescenti esigenze dello sport globalizzato, professionalizzato e commercializzato. Gli organi responsabili sono dunque chiamati ad agire in modo più rigoroso contro la corruzione nelle proprie file. Sono necessari sistemi unificati e vincolanti di good governance («Code of Best Practice») da imporre a tutti i livelli dello sport organizzato.

Ma questi ambiti non sono i soli a dover attuare riforme, anche lo Stato è chiamato a prendere misure più incisive. Non ne va solo dell'integrità dello sport, ma anche della reputazione della Svizzera quale Stato sede di numerose federazioni sportive internazionali. Le crescenti globalizzazione e commercializzazione hanno permesso alla corruzione di assumere forme che gli enti di diritto privato non sono più in grado di controllare.

4. L'esame di misure statali

Attualmente sia a livello nazionale sia a livello internazionale si stanno preparando o attuando numerose misure per lottare contro la corruzione e la manipolazione delle gare. La Svizzera è chiamata a prendere in esame misure negli ambiti seguenti:

- consolidamento della collaborazione internazionale,
- maggiore rigore del diritto penale in materia di corruzione,
- introduzione del reato di truffa sportiva,
- applicazione delle nuove disposizioni penali alle aziende,
- idoneità dei mezzi di procedura penale esistenti all'applicazione delle relative fattispecie penali.

4.1 A livello internazionale

A livello internazionale esistono tre importanti convenzioni per la lotta contro la corruzione: la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri, la Convenzione ONU contro la corruzione e la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'unificazione delle norme di diritto penale nel settore della corruzione. L'attuazione delle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa nei singoli Paesi viene controllata dal gruppo di Paesi GRECO che nel quadro della valutazione dei singoli Paesi elabora raccomandazioni su possibili misure atte a migliorare l'efficacia della lotta alla corruzione. Tuttavia le disposizioni della Convenzione non sono concepite per lottare contro la corruzione in ambito sportivo.

Nella Risoluzione del 15 marzo 2012 i ministri dello sport del Consiglio d'Europa hanno invitato sia le istituzioni del Consiglio d'Europa sia l'Unione europea a rafforzare la cooperazione e a lottare contro la manipolazione nello sport al fine di promuoverne l'integrità. In tale contesto si prevede di aprire negoziati per un'eventuale nuova convenzione contro la manipolazione dei risultati di gare sportive (match fixing) cui la Svizzera intende partecipare attivamente.

4.2 A livello nazionale

A livello nazionale è all'ordine del giorno l'applicazione delle raccomandazioni GRECO emanate nell'esame dei Paesi 2011. In tale contesto il DFGP è stato incaricato di elaborare entro la primavera del 2013 un progetto preliminare di modifica del diritto penale in materia di corruzione (corruzione in ambito privato). In particolare si intende rinunciare alla necessità di sporgere querela in caso di corruzione in ambito privato ed esaminare l'opportunità di trasferire le disposizioni penali dalla legge federale contro la concorrenza sleale nel Codice penale. Dovrà essere indicato se e in che misura i membri di associazioni e ONG – in particolare però i membri di federazioni sportive internazionali – possano essere assoggettati in modo più incondizionato al diritto penale svizzero in materia di corruzione.

Nella stessa direzione vanno i lavori della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale nell'attuazione dell'iniziativa parlamentare SOMMARUGA (10.516 FIFA. Perseguimento d'ufficio in caso di corruzione nel settore privato) il cui scopo è definire la corruzione in ambito privato quale reato perseguibile d'ufficio e introdurla nel Codice penale.

Laddove il reato di truffa contemplato attualmente nel Codice penale non si riveli sufficiente per lottare efficacemente contro la manipolazione e la truffa nelle gare, si deve prendere in considerazione l'introduzione di un nuovo reato di truffa sportiva. In tale contesto si deve valutare anche se le misure esistenti di procedura penale delle autorità siano sufficienti per permettere di perseguire efficacemente la manipolazione delle gare nel contesto internazionale.

Nel quadro della revisione in corso delle disposizioni sulle lotterie si dovrà infine esaminare quali misure possono essere prese per lottare contro chi offre scommesse illegali.

Indice

Compendio	1
Indice	4
Abbreviazioni	8
1 Situazione di partenza	10
1.1 Mandato	10
1.2 Struttura e scopo del rapporto	10
1.3 Significato della corruzione e della manipolazione delle gare	10
2 Le attività nazionali ed internazionali di regolamentazione	11
2.1 Sport e corruzione	11
2.1.1 Il contesto nazionale	11
2.1.1.1. Il livello statale	11
2.1.1.2. Il diritto privato – Swiss Olympic	12
2.1.2 Il contesto internazionale	12
2.1.2.1 Unione europea	13
2.1.2.2 Consiglio d’Europa	13
2.1.2.3 Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)	15
2.1.2.4 Nazioni Unite (ONU)	15
2.1.2.5 Transparency International	15
2.2 Partite truccate	16
2.2.1 Il contesto nazionale (la Confederazione)	16
2.2.2 Il contesto internazionale	16
2.2.2.1 L’Unione europea	16
2.2.2.2 Il Consiglio d’Europa	17
2.2.2.3 Comitato olimpico internazionale (COI)	17
2.3. Situazione giuridica in alcuni Paesi limitrofi	18
3 Corruzione e governance nelle federazioni sportive internazionali	20
3.1 Definizioni e spiegazioni	20
3.1.1 Corruzione	20
3.1.2 Federazione sportiva internazionale	20
3.1.3 Importanza economica dello sport e delle federazioni sportive	21
3.2 Settori di diffusione della corruzione	22
3.2.1 Condizioni e diffusione della corruzione	22
3.2.2 Assegnazione di grandi manifestazioni sportive	23
3.2.3 Assegnazione di diritti relativi a manifestazioni sportive	23
3.2.4 Nomina a cariche importanti all’interno della federazione	24
3.3 Tentativi di riforma: l’agenda della governance del CIO e della FIFA	25
3.3.1 Gestione responsabile e federazioni sportive	25
3.3.2 Il programma di riforma del COI	25
3.3.2.1 La creazione di un codice etico	25
3.3.2.2 La nuova regolamentazione della procedura di assegnazione	27
3.3.2.3 Punti della riforma ancora in sospeso	27
3.3.3 Il programma di riforme della FIFA	27

3.3.3.1	Financial Reporting	27
3.3.3.2	Il regolamento etico del 2009	27
3.3.3.3	Le riforme di governance del 2011 e del 2012	28
3.3.3.4	Punti della riforma FIFA ancora in sospenso	29
4	L'imputabilità delle attività di corruzione	29
4.1	Legislazione federale	29
4.1.1	Corruzione dei funzionari (CP)	29
4.1.1.1	Sistematica	29
4.1.1.2	Fattispecie	30
4.1.1.3	Il termine di pubblico ufficiale	31
4.1.1.4	Funzionari sportivi internazionali quali pubblici ufficiali?	31
4.1.1.5	Conclusioni	32
4.1.2	Corruzione di privati (LCSI)	32
4.1.2.1	Bene giuridico e fattispecie ai sensi dell'articolo 4a LCSI	32
4.1.2.2	Persone coinvolte	33
4.1.2.3	Settore privato	33
4.1.2.4	Applicabilità ad attività riguardanti la concorrenza	33
4.1.2.5	Conclusioni	34
4.1.3	Punibilità delle federazioni sportive internazionali nei reati di corruzione	35
4.2	Accordi internazionali	36
4.2.1	Convenzione OCSE	36
4.2.1.1	Contenuto	36
4.2.1.2	Applicabilità a funzionari sportivi internazionali?	36
4.2.2	Convenzione del Consiglio d'Europa	37
4.2.2.1	Contenuto	37
4.2.2.2	Applicabilità ai funzionari sportivi internazionali?	38
4.2.2.3	La corruzione in federazioni sportive internazionali quale corruzione in ambito privato?	38
4.2.3	Convenzione ONU	39
4.2.4	Conclusioni	39
4.3	Soluzioni: la punibilità della corruzione all'interno delle federazioni sportive internazionali	39
4.3.1	L'esigenza di cooperazione	39
4.3.2	Misure sportive di diritto privato	40
4.3.3	Le misure statali	40
4.3.3.1	Sostegno da parte dello Stato	40
4.3.3.2	Conduzione da parte dello Stato	41
4.3.4	Opzioni di revisione del legislatore federale	42
4.3.4.1	Adeguamento delle norme sulla corruzione in ambito privato	42
4.3.4.2	Equiparazione delle federazioni mantello internazionali alle organizzazioni internazionali	42
4.3.4.3	Equiparazione dei funzionari ai pubblici ufficiali stranieri	43
4.3.5	Conclusioni	44
5	Partite truccate e scommesse illecite	44
5.1	Chiarimenti concettuali	44
5.1.1	Partite truccate	44

5.1.2	Scommesse sportive	45
5.2	Sviluppi nel campo delle manipolazioni	45
5.2.1	Forme di manipolazione	45
5.2.2	Attori statali e privati: importanza di una regolamentazione	46
5.2.3	Crescita del mercato delle scommesse sportive e pericoli correlati	47
5.2.4	Nuovi campi di manipolazione	47
5.2.5	Excursus: attuali casi di manipolazione	48
5.2.5.1	Germania e Italia	48
5.2.5.2	Svizzera	49
5.3	Misure per lottare contro partite truccate e scommesse illecite	50
5.3.1	Diritto privato	50
5.3.1.1	Adozione di sistemi di monitoraggio	50
5.3.1.2	Codici deontologici	51
5.3.1.3	Conclusione	52
5.3.2	Diritto pubblico	53
5.3.2.1	Iniziative internazionali	53
5.3.2.2	Iniziative nazionali: revisione della legislazione sulle lotterie	53
6	La punibilità delle partite truccate e delle scommesse illecite	54
6.1	Diritto internazionale	54
6.2	Diritto nazionale	54
6.2.1	Legge concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate (LLS)	54
6.2.1.1	Principali orientamenti della regolamentazione	54
6.2.1.2	Scommesse sportive in Svizzera	55
6.2.1.3	Pene nel campo delle scommesse sportive	55
6.2.2	Legge federale contro la concorrenza sleale (LCSI)	56
6.2.2.1	Divieto d'inganno	56
6.2.2.2	Partite truccate e distorsione della concorrenza	56
6.2.2.3	Non punibilità	57
6.2.3	Codice penale (CP)	57
6.2.3.1	Casi di frode	57
6.2.3.2	Punibilità	58
6.2.4	Conclusione	58
6.3	Possibili soluzioni: punibilità delle truffe sportive e delle scommesse illecite	59
6.3.1	Obiettivi	59
6.3.2	Una nuova fattispecie: la truffa sportiva	60
6.3.2.1	Truffe sportive e doping	60
6.3.2.2	Inquadramento giuridico	61
6.3.3	Diritti immateriali negli eventi sportivi	61
6.3.3.1	Legislazione vigente	61
6.3.3.2	Diritto di protezione della prestazione e sport	61
6.3.4	Divieto di scommessa per i partecipanti agli eventi sportivi	62
7	Conclusioni e priorità	63
7.1	L'obbligo di rispettare i valori fondamentali dello sport	63
7.2	Provvedimenti e impegno nazionale e internazionale	63

7.2.1 Contesto internazionale	63
7.2.2 Contesto nazionale	64
7.3 Efficacia degli strumenti esistenti	64
7.4 Necessità di legiferare	65
7.4.1 Responsabilità primarie dello sport	65
7.4.2 Ambiti di valutazione prioritari della legislazione federale	65

Abbreviazioni

AMA	Agenzia mondiale antidoping
ATP	Association of Tennis Professionals
CC	Codice civile svizzero 10 dicembre 1907
CM	Campionati mondiali
COI	Comitato olimpico internazionale
COMLOT	Commissione delle lotterie e delle scommesse
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937
CSEC-S	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
EGBA	European Gaming and Betting Association
EL	Unione delle lotterie statali europee (European Lotteries)
EMLS	Monitoring System European Lotteries
EPAS	Enlarged Partial Agreement on Sport
EPFL	Association of European Professional Football Leagues
ESSA	European Sports Security Association
EUROJUST	European Union's Judicial Cooperation Unit (Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea)
EUROPOL	Law Enforcement Agency of the European Union (Agenzia di polizia dell'Unione europea)
EWS	Early Warning System
FDS	Fraud Detection System
FIFA	Federazione internazionale del calcio
FIS	Federazione internazionale di sci
GLID	Gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta contro la corruzione (IDAG)
GRECO	Gruppo di Stati contro la corruzione
IAAF	Association of Athletics Federation (Associazione internazionale di atletica leggera)
INTERPOL	Organizzazione Internazionale della Polizia Criminale
LCG	Legge federale del 18 dicembre 1998 sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco
LCSI	Legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale
LDA	Legge federale del 9 ottobre 1992 sul diritto d'autore e sui diritti di protezione affini

LLS	Legge federale dell'8 giugno 1923 concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate
LPSpo	Legge federale del 17 giugno 2011 sulla promozione dello sport e dell'attività fisica
NIS	National Integrity System
OC	Charta Olimpica
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
ONG	Organizzazioni non governative
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
RGA	Remote Gambling Association
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
Swiss Code	Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance
UCI	Unione Ciclistica Internazionale
UE	Unione europea
UEFA	Unione europea delle federazioni calcistiche
UFG	Ufficio federale di giustizia
UNCAC	Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura
UNODC	Ufficio ONU per il controllo della droga e la prevenzione del crimine
WLA	World Lottery Association (Associazione mondiale delle lotterie)

1 Situazione di partenza

1.1 Mandato

Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie al postulato 11.3754 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati del 28 giugno 2011. Il postulato riporta:

« Il Consiglio federale è incaricato di esaminare e di illustrare in un rapporto:

1. quali misure sono attualmente applicate a livello nazionale e internazionale per lottare contro la corruzione e la manipolazione delle competizioni nell'ambito dello sport e quali sforzi sono intrapresi al momento;

2. se gli strumenti attualmente impiegabili sono ancora sufficienti per rispondere in modo adeguato, sia nel contesto nazionale che internazionale, alla crescente complessità dei problemi connessi alla corruzione e alla manipolazione delle competizioni nello sport;

3. quali soluzioni e quali necessità d'intervento in campo legislativo sussistono per migliorare, a livello nazionale e internazionale, l'attuale lotta contro la corruzione e la manipolazione nello sport nonché per attuare una prevenzione attiva in materia di corruzione.

Il rapporto deve essere presentato all'Assemblea federale entro il 2012.»

Il postulato è stato inoltrato il 28 giugno 2011 al Consiglio degli Stati e trasmesso al Consiglio federale. Il 24 agosto 2011 il Collegio governativo ha proposto di accoglierlo. Il 27 settembre 2011 il postulato è stato accolto dal Consiglio degli Stati.

1.2 Struttura e scopo del rapporto

Il rapporto segue la struttura del postulato. La prima parte è incentrata sulla corruzione nelle federazioni sportive internazionali (nn. 3 e 4) e la seconda sulla manipolazione nello sport (nn. 5 e 6). Ambedue le parti sono precedute da una descrizione dei recenti sviluppi ed un'analisi della situazione attuale in un'ottica giuridica.

Lo scopo del rapporto è formulare una panoramica e indicare le misure legali necessarie al fine di migliorare la lotta alla corruzione e alla manipolazione nello sport. Il rapporto tiene conto degli sviluppi fino al 31 agosto 2012 e si limita al mandato descritto nel postulato commissionale: questo è il motivo per cui non si sofferma sulla questione del riciclaggio di denaro sporco in ambito sportivo.

1.3 Significato della corruzione e della manipolazione delle gare

La corruzione e la manipolazione dei risultati hanno contraddistinto l'attività umana dagli inizi della storia. In epoca greco-romana la corruzione era vista come la causa del decadimento dei costumi e della morale. Mentre nel Medioevo le più disparate forme di clientelismo dominavano le interdipendenze sociali, agli inizi del XVII e XVIII secolo nell'Inghilterra parlamentare si fece strada una nuova forma di corruzione. La corruzione politica sotto forma di mercato dei voti si diffuse sempre più anche negli Stati Uniti d'America assumendo notevole importanza anche nell'integrazione economica degli immigrati fino al XX secolo. Oggi, grazie ai

recenti sviluppi mondiali, gli Stati della comunità internazionale si dichiarano favorevoli alla lotta contro la corruzione. Ciononostante, la corruzione e la manipolazione dei risultati sono rimasti fattori incisivi nell'economia, nell'apparato statale e nella società.

Quanto constatato per gli sviluppi nell'economia e nella società, vale anche in ultima analisi per lo sport, gli operatori e le organizzazioni coinvolti. La corruzione mina gli obiettivi e i valori dello sport, causa considerevoli danni materiali e immateriali e nuoce dunque all'ordinamento dello stato di diritto su cui fonda la società. Perciò oggi sia gli Stati e le organizzazioni internazionali sia le associazioni sportive nazionali ed internazionali di diritto privato devono intervenire con misure sostanziali laddove è chiaro che attività volte alla corruzione e alla manipolazione nello sport nazionale ed internazionale non vengono indagate e punite in maniera rigorosa. Questo soprattutto di fronte alla constatazione che a causa della diffusione delle scommesse illegali in Internet le opportunità di manipolare le gare aumentano sia in quantità che in qualità.

2 Le attività nazionali ed internazionali di regolamentazione

2.1 Sport e corruzione

2.1.1 Il contesto nazionale

2.1.1.1. Il livello statale

Alla fine del 2010 sono stati inoltrati alle Camere federali diversi interventi riguardanti la corruzione nello sport. Il primo passo è stato fatto dal consigliere nazionale ROLAND BÜCHEL il 2 dicembre 2010 con la mozione «Accuse di corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport» (10.3919) seguito nel Consiglio nazionale l'8 dicembre 2010 dalle iniziative parlamentari di ANITA THANEI «Lotta alla corruzione nello sport» (10.513) e di CARLO SOMMARUGA «FIFA. Perseguimento d'ufficio in caso di corruzione nel settore privato» (10.516).

La mozione BÜCHEL incaricava il Consiglio federale di presentare al Parlamento, entro la fine del 2011, misure di lotta contro la corruzione e le gare truccate nello sport organizzato e di proporre le necessarie disposizioni legali. In particolare il Consiglio federale doveva illustrare quali misure adottano o hanno adottato le più importanti associazioni sportive internazionali, soprattutto il Comitato olimpico internazionale (COI), la Federazione internazionale del calcio (FIFA) e l'Unione europea delle federazioni calcistiche (UEFA), nonché occuparsi del coordinamento dei lavori tra la Confederazione e le istituzioni interstatali (Consiglio d'Europa e Unesco) da un lato e le federazioni sportive internazionali dall'altro.

La mozione è stata adottata il 18 marzo 2011 dal Consiglio nazionale dopo che nel parere del 26 gennaio 2011 il Consiglio federale ne aveva proposto l'adozione senza ulteriori commenti. La CSEC-S si è occupata dell'intervento durante le sedute del 17 maggio e del 27 giugno 2011 dichiarando di non ritenere la mozione una procedura adeguata al caso, pur restando favorevole alla proposta di fondo. Il 27 giugno 2011 la mozione è stata dunque respinta dalla CSEC-S. Al contempo veniva adottato il postulato commissionale «Lotta contro la corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport» (11.3754), alla base del presente rapporto. Il 29 settembre 2011 il Consiglio degli Stati ha seguito la proposta della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura respingendo la mozione BÜCHEL.

L'obiettivo dell'iniziativa parlamentare THANEI era equiparare nel diritto penale le federazioni sportive internazionali alle organizzazioni internazionali. L'iniziativa è stata ritirata il 13 gennaio 2012 a favore dell'iniziativa parlamentare SOMMARUGA che chiede di garantire che il reato di corruzione nel settore privato sia perseguito d'ufficio e trasferito nel titolo 19 del Codice penale (CP). La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa il 13 gennaio 2012. Poiché anche la Commissione omologa del Consiglio degli Stati ha dato la propria approvazione il 17 aprile 2012, la Commissione del Consiglio nazionale è incaricata di elaborare un progetto di legge.

Per quel che riguarda le attività dell'Amministrazione federale, il Consiglio federale nel 2008 ha istituito il GLID, il Gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta contro la corruzione (chiamato comunemente «IDAG Lotta alla corruzione») su raccomandazione del GRECO. Il compito principale dell'IDAG, posto sotto la diretta responsabilità del Dipartimento federale degli affari esteri, consiste nell'elaborare strategie comuni nazionali e internazionali nella lotta contro la corruzione. Dunque le posizioni svizzere all'interno dei gruppi più importanti nel contesto della lotta alla corruzione devono essere coordinate. Il primo rapporto, pubblicato ad aprile 2011, illustrava le sfide maggiori nel settore della lotta alla corruzione. L'IDAG vi faceva notare i rischi che incombevano sulla reputazione della piazza finanziaria svizzera in ragione dei casi di corruzione nelle organizzazioni sportive, in particolare a causa degli scandali nella FIFA.

Il Gruppo di lavoro dovrà fornire un importante contributo riunendo i rappresentanti di organismi diversi, ma ugualmente importanti nel settore ed elaborando approcci risolutivi comuni. Inoltre pubblicherà ad intervalli regolari rapporti sulla situazione della corruzione in Svizzera contribuendo alla presa di coscienza della popolazione. Infine, l'IDAG organizzerà seminari su argomenti specifici e significativi per il settore.

2.1.1.2 Il diritto privato – Swiss Olympic

In collaborazione con l'organizzazione Transparency International, la federazione mantello dello sport svizzero, Swiss Olympic, ha redatto già nel 2010 una guida per le associazioni sportive sulla trasparenza nello sport organizzato per metterle in guardia contro i pericoli della corruzione e illustrare misure di prevenzione. Inoltre Swiss Olympic ha elaborato un codice etico nel quale descrive i requisiti posti sia al comportamento all'interno della propria organizzazione sia al comportamento dei partner esterni e sviluppa argomenti quali l'accettare regali, i comportamenti corrotti, i conflitti di interesse, la partecipazione a scommesse sportive e l'assegnazione di mandati. Questi comportamenti vengono discussi anche durante le formazioni organizzate da Swiss Olympic.

2.1.2 Il contesto internazionale

Negli anni passati la Svizzera ha continuamente intensificato l'impegno nella lotta contro la corruzione a livello internazionale.

Dopo l'adesione nel 2000 alla Convenzione del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (Convenzione OCSE; RS 0.311.21) e nel 2006 alla Convenzione penale del 27 gennaio 1999 sulla corruzione (Convenzione del Consiglio d'Europa; RS 0.311.55),

sono state sottoposte a una profonda revisione in particolare le norme penali contro la corruzione di pubblici ufficiali svizzeri e stranieri e la corruzione nel settore privato. Con l'adesione nel 2009 alla Convenzione del 31 ottobre 2003 delle Nazioni Unite contro la corruzione (Convenzione ONU, UNCAC; RS 0.311.56), la Svizzera ha di nuovo moltiplicato gli sforzi nella lotta mondiale contro la corruzione.

Qui di seguito riassumiamo le attività principali a livello internazionale.

2.1.2.1 Unione europea

L'UE promuove lo sport su tutto il suo territorio creando in particolare opportunità di scambio e dialogo tra gli operatori sportivi a favore della diffusione di procedure sperimentate e dell'incremento di reti europee dello sport. Nel comunicato del 18 gennaio 2011, l'UE si è posta come obiettivo in particolare la promozione della buona governance nello sport: intende infatti perseguire i principi interconnessi su cui fonda la governance nello sport a livello europeo, quali ad esempio la democrazia e la responsabilità decisionale. Per proteggere l'integrità durante le gare sportive la Commissione, insieme al Consiglio d'Europa, intende inoltre esaminare quali fattori possono contribuire ad affrontare efficacemente la questione delle gare truccate a livello nazionale, europeo e internazionale (COM [2011] 12 finale, pag. 12 segg.). Il 20 maggio 2011 il Consiglio d'Europa ha adottato un piano di lavoro in cui la promozione della gestione responsabile (Corporate Governance) è stata messa in risalto quale argomento prioritario (GU C 162 del 1.6.2011, pag. 1).

In seguito la Commissione europea ha pubblicato a giugno 2011 un comunicato sulla lotta contro la corruzione nell'UE nel quale stabilisce le misure che intende prendere contro i gravi danni apportati dalla corruzione a livello economico, sociale e politico nell'UE. Gli Stati membri sono chiamati ad applicare in maniera più rigorosa i regolamenti già esistenti a livello europeo e internazionale. In futuro perciò l'impegno dei Paesi membri deve essere controllato e valutato ad intervalli regolari nel quadro di una relazione sulla lotta alla corruzione. Inoltre l'Unione europea intende continuare ad adeguare ai tempi moderni le proprie norme (ad es. in materia di appalti pubblici e gli standard contabili per le imprese dell'UE). Ancora, prevede di ampliare la collaborazione dei corpi di polizia con le agenzie europee quali Europol e le autorità di giustizia comunitarie (Eurojust). Contemporaneamente, l'UE intende avviare negoziati per poter partecipare ai lavori del GRECO, il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (COM [2011] 308 finale).

2.1.2.2 Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa ha istituito il Gruppo di Stati contro la corruzione (Groupe d'Etats contre la Corruption, GRECO) che sostiene e rafforza la lotta degli Stati membri contro la corruzione per mezzo di rapporti di valutazione reciproci. Con l'entrata in vigore della Convenzione del Consiglio d'Europa la Svizzera, rappresentata dall'Ufficio federale di giustizia, è diventata anche membro del GRECO.

La prima e la seconda valutazione del GRECO sulla Svizzera nel 2008 sono state incentrate soprattutto sulla lotta contro la corruzione nell'amministrazione e su questioni di diritto penale e di procedura penale. Nel marzo 2010 il GRECO ha stabilito in proposito che la Svizzera ha attuato in maniera soddisfacente 12 delle 13 raccomandazioni.

Il Dipartimento di giustizia e polizia (DFGP) ha pubblicato il Rapporto di esame del GRECO sulla terza valutazione della Svizzera (incentrato sulle disposizioni penali) il 2 dicembre 2011. Alla Svizzera viene attestata una solida legislazione contro la corruzione che corrisponde molto bene alle esigenze della Convenzione del Consiglio d'Europa. Al fine di aumentare l'efficacia delle disposizioni penali, si raccomanda di fare della corruzione nel settore privato un reato perseguito d'ufficio; inoltre si chiede che le disposizioni penali in materia di procura e accettazione di liberalità non riguardino solo pubblici ufficiali, ma anche terzi favoreggiati. Altre raccomandazioni riguardano l'esame del ritiro di riserve che la Svizzera aveva avanzato prima di aderire alla Convenzione.

Entro la fine di aprile 2013 il GRECO si aspetta un rapporto della Svizzera sull'attuazione delle sue raccomandazioni. Perciò il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di elaborare entro la primavera del 2013 un progetto preliminare per rafforzare il diritto penale in materia di corruzione e segnatamente per perseguire d'ufficio la corruzione privata.

Agli inizi di marzo 2012 la Commissione Cultura, Scienze, Istruzione e Media dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha approvato un rapporto su «*Good governance and ethics in sport*» in cui – rinviano ai casi di corruzione degli ultimi anni nella FIFA e nell'IOC – invita le organizzazioni attive in ambito sportivo a consolidare le strutture di gestione responsabile. In particolare raccomanda alle organizzazioni sportive di tenere conto nelle misure di autoregolamentazione dei principi di gestione del CIO «*Basic Universal Principles of Good Governance of the Olympic and Sports Movement*». I governi nazionali sono invitati a creare il quadro legale necessario allo scopo. In questo modo si intende evitare che con la scusa dell'autonomia (delle associazioni) si faccia strada un abuso di potere a favore di interessi individuali. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha trattato il rapporto il 25 aprile 2012. In una risoluzione invita la FIFA ad accelerare le riforme della struttura di direzione e ad aumentare i poteri della commissione etica. Inoltre la FIFA è sollecitata a pubblicare la documentazione relativa al caso ISL/ISMM e ad analizzare le ultime elezioni presidenziali (Risoluzione 1875 [2012]).

La rete europea nel settore dello sport EPAS (*Enlarged Partial Agreement on Sport*) del Consiglio d'Europa ha il compito, tra gli altri, di sviluppare standard in merito a temi attuali riguardanti lo sport. L'EPAS funge da forum per il dialogo tra i rappresentanti di governi, associazioni sportive e organizzazioni non governative. Promuove lo sport salutare e corretto e conforme ad un elevato standard etico. Il 15 marzo 2012 a Belgrado ha avuto luogo la 12^a Conferenza dei ministri dello sport del Consiglio d'Europa nel quadro dei lavori dell'EPAS. La Conferenza ha approvato, oltre alla risoluzione relativa agli argomenti della cooperazione internazionale per la promozione dell'integrità dello sport e contro le partite truccate, anche una risoluzione in cui i ministri invitano il Consiglio d'Europa e l'Unione europea a consolidare la cooperazione in ambito sportivo. Su richiesta dei delegati elvetici, la prossima conferenza nel 2014 avrà luogo in Svizzera con l'obiettivo di adottare misure concrete di promozione dell'integrità dello sport e contro le partite truccate (MSL 12 [2012] 8).

2.1.2.3 Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

La Convenzione OCSE obbliga gli Stati parte a punire secondo severi criteri la corruzione di pubblici ufficiali stranieri. La Svizzera ha ratificato la Convenzione a giugno 2000 e ha adeguato il proprio diritto penale di conseguenza. In tale occasione è stato dichiarata punibile la corruzione di pubblici ufficiali stranieri e in seguito introdotta anche la responsabilità delle imprese.

Il controllo dell'attuazione e dell'applicazione della Convenzione spettano al Gruppo di lavoro OCSE per la lotta contro la corruzione (*OECD Working Group on Bribery*). La Svizzera vi è rappresentata dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO).

Già negli anni passati (fase 2 nel 2001) la Svizzera si è sottoposta a un esame Paese per Paese. Il 12 gennaio 2012 l'OCSE ha pubblicato il rapporto sulla fase 3 in cui chiede ulteriori sforzi nel quadro della lotta contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri. Nei prossimi anni la Svizzera presenterà all'OCSE ad intervalli regolari un rapporto sull'attuazione delle raccomandazioni.

A novembre 2009 il Consiglio dell'OCSE ha adottato la nuova raccomandazione sulla lotta contro la corruzione nelle attività commerciali internazionali. L'allegato II della raccomandazione contiene direttive per le aziende e le associazioni in merito ai sistemi di controllo e ai programmi di etica e di conformità (i cosiddetti «*Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and compliance*»).

2.1.2.4 Nazioni Unite (ONU)

La Convenzione ONU, entrata in vigore il 14 dicembre 2005, è stata ratificata dalla Svizzera il 24 settembre 2009. Tra l'altro contiene disposizioni che obbligano gli Stati membri a punire la corruzione sia attiva sia passiva di pubblici ufficiali nazionali e la corruzione attiva di pubblici ufficiali stranieri. La Convenzione ONU è probabilmente l'accordo più completo in questo ambito. Firmata da 140 Paesi, ha dunque portata internazionale.

Per esaminare l'attuazione della Convenzione dell'ONU nei singoli Paesi nel 2008 è stato creato un meccanismo di controllo su cui vigila il cosiddetto gruppo di lavoro per l'implementazione nel quale la Svizzera è rappresentata dal DFAE. Il meccanismo di controllo prevede anche l'esame di singoli Paesi. I risultati del primo ciclo sono stati presentati nel 2011. A giugno 2012 la Svizzera ha concluso il primo esame sul capitolo III riguardante il perseguimento penale e sul capitolo IV riguardante la cooperazione internazionale.

2.1.2.5 Transparency International

Transparency International è un'organizzazione non governativa con sede a Berlino. Dispone in Svizzera di un cosiddetto «*Chapter*» che segue la questione della corruzione e i relativi sviluppi nel nostro Paese; inoltre li commenta e redige analisi incentrate sulla situazione elvetica. Nel quadro del progetto National Integrity System (NIS), Transparency International (ente privato) ha esaminato i meccanismi di cui si sono dotati i singoli Stati per prevenire e lottare contro la corruzione e le strutture regolatrici di cui si sono dotati. Il rapporto sulla situazione in Svizzera è stato pubblicato il 7 febbraio 2012 con lo scopo di indicare i punti deboli del sistema

di integrità svizzero e presentare proposte di riforma. Il rapporto contiene tra l'altro la raccomandazione di sottoporre le organizzazioni sportive di utilità collettiva (FIFA, COI ecc.) alle disposizioni contro la corruzione privata.

2.2 Partite truccate

2.2.1 Il contesto nazionale (la Confederazione)

Nel quadro delle indagini del pubblico ministero recentemente sono state giudicate manipolazioni in undici partite di calcio della Challenge League. Le informazioni attuali sulle partite truccate riguardano in particolare il calcio, nel quale intermediari con contatti con organizzazioni operanti in genere all'estero nel settore delle scommesse illegali cercano di prendere piede in primo luogo nei ranghi più bassi delle classifiche.

Dopo l'approvazione da parte del Popolo e dei Cantoni dell'articolo 106 della Costituzione (Cost.) sui giochi d'azzardo l'11 marzo 2012, a livello federale il DFGP si sta occupando, in collaborazione con i Cantoni, di stabilire come procedere. In tale contesto sarà anche necessario garantire che le autorità dispongano di strumenti adeguati per lottare contro lo svolgimento di lotterie e scommesse illegali con l'aiuto degli strumenti di telecomunicazione.

2.2.2 Il contesto internazionale

2.2.2.1 L'Unione europea

Il 24 marzo 2011 la Commissione europea ha avviato con il libro verde una consultazione pubblica sulla regolamentazione di servizi online di giochi a fini di lucro nel mercato interno. Lo scopo della consultazione è raccogliere l'opinione degli operatori coinvolti e giungere ad una migliore comprensione dei problemi concreti che sorgono dalla crescente offerta legale, ma anche non permessa, di giochi a fini di lucro online per i consumatori residenti nell'UE. La Commissione intende tra l'altro riuscire a capire se una maggiore collaborazione a livello comunitario aiuterebbe i Paesi membri ad attuare in modo più efficace gli obiettivi della politica in materia di giochi d'azzardo (COM [2011] 128 finale).

A novembre 2011 il Consiglio UE ha adottato le conclusioni relative alla lotta contro le partite truccate, in cui ai Paesi comunitari si chiede di promuovere lo sviluppo di programmi di insegnamento atti a sensibilizzare gli operatori negli ambienti sportivi. Inoltre si vuole raggiungere una stretta collaborazione e lo scambio di informazioni tra i gruppi di interesse in causa, soprattutto con accordi internazionali. I Paesi membri sono infine chiamati a sostenere in particolare i lavori in corso riguardanti le partite truccate nei vari forum internazionali, compreso il COI ed il Consiglio d'Europa (Council conclusion on combating match-fixing, Brussel 28 and 29 November 2011, Boll. Uff. C 378, del 23.12.2011, pag. 1).

A marzo 2012 la Commissione europea ha pubblicato un'analisi sulle partite truccate. Scopo della pubblicazione è scoprire come la corruzione nello sport, in particolare la manipolazione delle gare, viene trattata nel diritto penale dei Paesi membri. L'analisi mette l'accento soprattutto sulla mancanza di uniformità delle disposizioni legali nei singoli Stati membri e contiene dieci raccomandazioni per l'UE affinché venga migliorata l'efficacia del quadro legislativo comune. In particolare, agli organi comunitari si chiede di impegnarsi nel quadro delle attività del Consiglio

d'Europa e di rilasciare raccomandazioni per i Paesi membri su come strutturare in modo più efficace gli ordinamenti nazionali. Inoltre la Commissione europea deve invitare le organizzazioni sportive ad emanare regolamenti, in particolare contro la manipolazione delle gare, a coordinare le sanzioni con gli altri Paesi nonché a formare e sensibilizzare i propri membri. Si chiede anche alle organizzazioni sportive di migliorare la collaborazione con le autorità di perseguimento penale e di rendere possibile lo scambio di informazioni grazie ad accordi di cooperazione con chi offre scommesse in ambito sportivo. Nel quadro di un perseguimento penale efficace l'UE deve adoperarsi affinché i Paesi membri costituiscano, in collaborazione con Euro-pol, autorità d'inchiesta internazionali e promuovano anche la cooperazione di Euro-pol con l'Interpol e le relative organizzazioni di Paesi extracomunitari (analisi della Commissione europea «Match-fixing in Sport», marzo 2012).

Inoltre ad aprile 2012 la Commissione europea ha pubblicato un invito a proporre progetti di sostegno. Sono destinati ad essere sostenuti i progetti che promuovono lo scambio di informazioni riguardanti misure preventive di lotta contro le partite truccate (EAC/S06/2012). Inoltre l'UE nel corso del 2012 intende avviare uno studio sui diritti degli organizzatori di manifestazioni sportive (2012/S 128-211223). I risultati sono attesi per la fine del 2013.

2.2.2.2 Il Consiglio d'Europa

A settembre 2011 i ministri dello sport del Consiglio d'Europa nel quadro dei lavori dell'EPAS hanno approvato raccomandazioni per proteggere l'integrità dello sport, in particolare per lottare contro la manipolazione delle gare («match-fixing») nelle quali pongono l'accento sulla necessità di una collaborazione tra governo, operatori del mondo sportivo e agenzie di scommessa nella lotta contro le manipolazioni nello sport. Inoltre vi vengono chieste disposizioni statali, ma anche misure di autoregolazione degli operatori coinvolti organizzati secondo il diritto privato (CM [2011] 116).

Anche in occasione della dodicesima conferenza dei ministri responsabili del settore sportivo del Consiglio d'Europa del 15 marzo 2012 la lotta contro le manipolazioni è stata un argomento centrale. La conferenza ha approvato una risoluzione in merito agli argomenti della cooperazione internazionale per la promozione dell'integrità dello sport e contro la manipolazione delle gare in cui i rappresentanti dell'EPAS vengono invitati ad esaminare l'opportunità di una convenzione internazionale contro la manipolazione delle gare che possa essere firmata anche da Paesi non europei. Inoltre viene proposto di allestire una rete internazionale delle autorità responsabili delle disposizioni applicabili al mercato delle scommesse (MSL 12 [2012] 8).

2.2.2.3 Comitato olimpico internazionale (COI)

Il 1° marzo 2011 il COI ha costituito un Working Group on the Fight Against Irregular and Illegal Betting in Sport (IOC-Working Group). Partendo dal presupposto che la lotta contro le scommesse truccate e illegali ha bisogno della cooperazione tra gli operatori sportivi, i governi e le agenzie di scommessa, i gruppi di esperti esaminano diverse misure.

Il 2 febbraio 2012 è stato pubblicato un elenco di misure nella lotta contro le scommesse truccate e illegali redatto da uno di questi gruppi di esperti (IOC-

Working Group, Conclusions from the Experts' Meeting del 2 novembre 2011). Si tratta di misure nei settori seguenti:

- educazione ed informazione.

Per mezzo di misure di prevenzione e di programmi di formazione si intende aumentare la consapevolezza per il problema. Le organizzazioni sportive sono invitate ad imporre regolamenti sulla partecipazione alle scommesse al fine di introdurre un codice di condotta universale che contenga i principi fondamentali applicabili a tutti i tipi di sport. Grazie a programmi formativi ad hoc, le cerchie coinvolte nelle attività sportive (giocatori, allenatori, funzionari, arbitri, personale addetto alle gare ecc.) devono essere informate che non hanno il permesso di concludere scommesse per manifestazioni sportive della propria disciplina sportiva, in altre discipline sportive che fanno parte di una manifestazione polisportiva alla quale partecipano o in discipline sportive in merito alle quali hanno informazioni specifiche perché le praticano. Accordi sulle gare devono essere esplicitamente vietati e deve essere disciplinato in modo vincolante lo scambio di informazioni insider. Le persone coinvolte in manifestazioni sportive devono essere obbligate a notificare immediatamente ogni contatto a scopo manipolativo.

- Controllo, chiarimento e analisi.

Con migliori possibilità di controllo e di analisi del comportamento nelle scommesse e norme adeguate a livello nazionale si intende rendere più efficace il perseguimento della manipolazione e della truffa. Si raccomanda agli Stati di istituire un'autorità nazionale di regolamentazione delle scommesse. Promuovendo la collaborazione tra le autorità nazionali responsabili di disciplinare le scommesse, ma anche di queste ultime con gli organismi sportivi e le agenzie di scommessa, si intende rendere possibile lo scambio globale di informazioni nell'ottica di un monitoraggio efficace. Data la necessità di regolamentazioni uniformi e al fine di promuovere una migliore comprensione del mercato internazionale delle scommesse in ambito sportivo, si raccomanda inoltre una collaborazione delle parti in causa nel quadro di una piattaforma globale per uno scambio regolare dei pareri.

- Legislazione e regolamentazione.

In ambito legislativo gli organismi sportivi organizzati in base al diritto privato sono tenuti a rivedere i propri regolamenti interni e a creare la possibilità di punire in modo efficace un comportamento manipolatorio. Inoltre gli Stati europei, ma anche quelli non europei, vengono incoraggiati ad emanare disposizioni che rendano possibile punire in maniera efficace la truffa e le scommesse illegali. Oltre alle disposizioni a livello nazionale, si sottolinea la necessità di una convenzione che permetta una cooperazione a livello internazionale nella quale affidare una funzione importante all'Interpol e all'UNODC che preveda anche lo scambio di informazioni tra le autorità d'inchiesta.

2.3. Situazione giuridica in alcuni Paesi limitrofi

In Europa esistono diverse soluzioni per proteggere l'integrità in ambito sportivo. Nella maggior parte dei Paesi i reati in questo settore sono puniti in base alle disposizioni penali di validità generale (ad es. in Germania, Austria, Belgio e Finlandia). Alcuni Paesi hanno introdotto disposizioni specifiche nei relativi codici penali (ad es. Francia, Spagna o Bulgaria) oppure hanno emanato leggi apposite per l'ambito

sportivo (Cipro, Grecia e Polonia). L'Italia e Malta hanno creato una normativa specifica per reati di questo tipo. Altri Paesi ancora si sono concentrati sulle scommesse truccate e hanno emanato norme con cui sanzionare anche la truffa in ambito sportivo (Studio della Commissione europea «Match-fixing in Sport», marzo 2012).

In Germania la corruzione di privati è disciplinata nel codice penale; si limita a proteggere la concorrenza in campo economico, ma comprende anche la corruzione in transazioni commerciali (§ 299 Deutsches Strafgesetzbuch, *codice penale tedesco n.d.t.*). Le manipolazioni in ambito sportivo sono condannate anch'esse come truffa nel codice penale (ad es. lo scandalo della Bundesliga nel caso «Fall Hoyzer»). Le pene possono essere detentive e arrivare a cinque anni – in casi gravi, come la perpetrazione in modo professionale, fino a 10 – nonché pecuniarie (§ 263 Deutsches Strafgesetzbuch).

In Austria, come in Svizzera, la corruzione di privati non rientra nelle norme penali fondamentali, cioè nel Codice penale, ma nella legge contro la concorrenza sleale (legge federale contro la concorrenza sleale, LCS1). Il campo di applicazione si limita alle transazioni commerciali a scopo concorrenziale. Per quel che riguarda le manipolazioni nel settore sportivo, l'Austria riconosce solo una fattispecie specifica quando si tratta di un'attività connessa al doping. La manipolazione delle gare nel quadro di scommesse sportive rientra nel reato di truffa e possono essere comminate pene detentive fino a 3 anni, fino a 10 nei casi gravi in cui sono stati causati danni per più di 50 000 euro (§ 146 e 147 Österreichisches Strafgesetzbuch, *codice penale austriaco n.d.t.*).

Il diritto penale francese punisce la corruzione, sia attiva sia passiva, nel settore privato con pene detentive fino a 5 anni e pecuniarie fino a 75 000 euro. La fattispecie comprende ogni attività professionale o sociale e non si limita ad attività commerciali, cioè vi rientra anche la corruzione nel quadro delle attività di organizzazioni non-profit e dunque anche in federazioni sportive internazionali. Una modifica di legge del gennaio 2012 disciplina esplicitamente la fattispecie della corruzione attiva e passiva di operatori in ambito sportivo a fini di manipolazione di gare o parti di gare. La disposizione è tuttavia limitata alla corruzione e alla manipolazione delle gare nel quadro di scommesse truccate (art. 445 Code Pénal, *codice penale francese n.d.t.*). Le persone giuridiche sono responsabili penalmente delle infrazioni commesse per loro conto, dai loro organi o dai loro rappresentanti indipendentemente dalle sanzioni comminate ad una persona fisica (art. 121-2 Code Pénal).

Nel codice penale spagnolo la corruzione attiva e passiva in ambito privato è punita con pene detentive fino a 4 anni e con pene pecuniarie. Le disposizioni si applicano esplicitamente anche ai collaboratori di aziende attive in ambito sportivo («collaborators»), indipendentemente dalla forma giuridica dell'azienda (art. 286^{bis} del codice penale spagnolo).

Nel 2010 la Polonia ha introdotto una legge apposita per lo sport («Act on Sport») che comprende il reato di corruzione attiva e passiva di privati. Fino ad 8 anni di detenzione sono previsti per chi al fine di influenzare in modo disonesto una gara sportiva ricorre alla corruzione attiva o passiva. Inoltre è punito anche chi sfrutta le proprie informazioni privilegiate nelle scommesse o chi fornisce tali conoscenze a questo scopo (carcere fino a 5 anni; art. da 46 a 49 dell'Act of Sport).

L'Italia ha introdotto il reato di frode in competizioni sportive già nel 1989: comprende la corruzione attiva e passiva al fine di manipolare una competizione agonistica. Le punizioni prevedono il carcere fino ad un anno e pene pecuniarie. Se la

corruzione o la manipolazione sono legate a scommesse, le detenzioni possono arrivare a 2 anni (legge n. 401 del 13 dicembre 1989).

In Gran Bretagna l'UK Bribery Act 2010 disciplina la corruzione attiva e passiva. Sono punite la corruzione attiva e passiva nel quadro di attività commerciali o impieghi, ma anche tutte le attività svolte per associazioni di persone. Inoltre incorrono in un reato le ditte che non prendono misure preventive sufficienti per evitare la corruzione al loro interno. Da notare che l'UK Bribery Act 2010 vale anche per ditte straniere che in qualche modo hanno a che fare con il sistema giuridico inglese (UK Bribery Act 2010). Non esiste un reato di truffa in ambito sportivo, ma la Gran Bretagna dispone di una norma penale contro le scommesse truccate, valida dunque anche in ambito sportivo. Incorre in un reato chi partecipando ad una scommessa si comporta in modo da trarre in inganno, ma anche chi influenza in modo sleale la gara per vincere scommesse. Non ha importanza se l'autore migliora effettivamente con la truffa le proprie possibilità di vincere o ne trae profitto. Il comportamento illegale viene punito con la detenzione fino a 2 anni e con pene pecuniarie (Section 42 UK Gambling Act).

3 Corruzione e governance nelle federazioni sportive internazionali

3.1 Definizioni e spiegazioni

3.1.1 Corruzione

La corruzione, intesa come abuso di una posizione di potere a scopo privato, si distingue soprattutto tra attiva e passiva, di privati o di pubblici ufficiali. La corruzione di un pubblico ufficiale rappresenta una forma particolarmente grave nella quale vengono offerti o chiesti illecitamente denaro, regali o vantaggi immateriali ricevendone in cambio prestazioni non dovute. Un'altra forma è rappresentata dall'accordare o percepire vantaggi. A differenza della prima forma in cui il corrotto svolge un'azione indebita o una che rientra nel suo potere discrezionale, in questo caso il pubblico ufficiale non fa nulla che sia contrario al proprio dovere. È sufficiente che il vantaggio venga offerto o accettato in vista di una procedura burocratica (le cosiddette «alimentazione progressiva» e «preparazione del terreno»).

La corruzione causa la riduzione degli investimenti, impedisce il buon funzionamento del mercato interno, porta a distorsioni nella concorrenza, sperpera risorse private e statali e mina gli obiettivi di una gestione responsabile (good governance).

3.1.2 Federazione sportiva internazionale

La federazione è un'associazione organizzata conformemente agli articoli 60 e seguenti del Codice civile (CC). Più persone o più gruppi si uniscono per rappresentare gli interessi comuni. Nello sport le singole associazioni nella maggior parte dei casi sono riunite in federazioni che a loro volta sono riunite in federazioni mantello (sistema piramidale). Ad esempio, un'associazione comunale è aggregata ad una federazione regionale che a sua volta è membro di una federazione mantello nazionale. La federazione nazionale dal canto suo è in una federazione internazionale. Le federazioni regolamentano la relativa disciplina sportiva nella regione di loro competenza (ad es. una regione geografica) e organizzano gare.

Le federazioni sportive internazionali sono costituite in genere da associazioni nazionali di una determinata disciplina sportiva. Il loro compito è organizzare la disciplina nel contesto internazionale, svilupparla e fornirle regolamenti. Svolgono manifestazioni sportive e disciplinano l'attuazione di giochi e gare.

Le federazioni sportive internazionali hanno una funzione di moltiplicare nella diffusione di messaggi positivi e dei valori dello sport. Lo sport internazionale contribuisce alla comprensione tra i popoli, aiuta a formare la propria identità ed è riconosciuto quale strumento di promozione della pace. L'ONU ad esempio ha riconosciuto nel 2010 al COI lo statuto di osservatore permettendogli di partecipare alle assemblee generali onusiane nonché ai relativi dibattiti.

A seconda del livello di professionalizzazione e di commercializzazione dello sport, singole federazioni sportive internazionali quali il COI, la FIFA o l'UEFA hanno raggiunto una notevole importanza economica e sociale. Lo svolgimento e l'attribuzione di grandi manifestazioni sportive e la relativa attribuzione di diritti di trasmissione e pubblicitari garantiscono loro finanziamenti immensi con i quali promuovere lo sport e le associazioni che fanno parte della loro federazione. Ma esistono anche federazioni nazionali e internazionali (ad es. la federazione svizzera dello sport Swiss Olympic o il COI) che si occupano del coordinamento, dello sviluppo e dell'organizzazione di diverse discipline sportive presso la popolazione e dello svolgimento di gare (ad es. i Giochi olimpici). Anche quando si comportano come aziende commerciali, le organizzazioni sportive internazionali non sono sottoposte a tutte le regole valide nell'economia privata (ad es. sui resoconti). Tuttavia poiché realizzano fatturati elevati, perseguono attività economiche e sono strutturate in modo complesso, anche le organizzazioni sportive internazionali presentano gli stessi rischi di corruzione delle aziende commerciali. In particolare, l'assegnazione di mandati riguardanti lo svolgimento di grandi manifestazioni sportive implica un rischio elevato di comportamenti corrotti.

3.1.3 Importanza economica dello sport e delle federazioni sportive

Negli anni passati lo sport è divenuto più professionale e più commerciale tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale. Nel 2008 in Svizzera le cerchie sportive nel complesso hanno realizzato un fatturato stimato sui 17,9 miliardi di franchi e un valore aggiunto lordo di circa 9 miliardi. Ciò ha permesso di creare in tutto 88 650 posti di lavoro (valore calcolato in posti a tempo pieno). L'industria dello sport ha contribuito con l'1,7 per cento al prodotto nazionale lordo (PNL) e con il 2,5 per cento al mercato dell'occupazione. Un posto di lavoro su quaranta in Svizzera è connesso agli ambienti sportivi. Ciò significa che l'industria sportiva è paragonabile a quella metallurgica (2,4%) e più importante del settore assicurativo (1,7%).

Gli operatori sportivi organizzati secondo il diritto privato sono in Svizzera i maggiori promotori dello sport e dell'attività fisica: si assumono il compito di organizzare, sviluppare e regolamentare il settore sportivo. Le associazioni sportive sono più di 23 000, le federazioni nazionali, cantonali e regionali sono circa 900.

Nel corso degli anni in Svizzera si sono stabilite circa 60 federazioni e organizzazioni sportive internazionali. Vi rientrano in particolare le grandi federazioni, quali ad esempio il Comitato olimpico internazionale (COI), la federazione mondiale del calcio (FIFA), l'Unione europea delle federazioni calcistiche (UEFA), la Federazione internazionale di sci (FIS) e l'Unione Ciclistica Internazionale (UCI). Le associa-

zioni e le federazioni sportive con il loro valore di produzione lordo di circa 1,37 miliardi di franchi raggiungono una quota del 15 per cento del valore aggiunto lordo nel sistema complessivo sportivo e permettono di mantenere circa 8490 posti di lavoro (10%). A paragone dei valori del 2005 il valore aggiunto è aumentato dell'8 per cento.

Le federazioni internazionali, con la quota del 50 per cento del valore aggiunto e del 18 per cento dell'occupazione, assumono di gran lunga l'importanza maggiore nel settore delle federazioni e associazioni sportive. Le tre maggiori organizzazioni, il COI, la FIFA e l'UEFA, rappresentano il 43 per cento del valore aggiunto lordo del settore, cioè circa 593 milioni di franchi. Le federazioni sportive internazionali hanno l'effetto di una calamita: attirano altre organizzazioni e aziende internazionali attive nel settore dello sport, le cui attività producono effetti positivi sull'economia svizzera (ad es. aziende di marketing ed event, ditte di consulenza o istituti di formazione e ricerca).

Le federazioni internazionali svolgono manifestazioni sportive di grande portata importanti per lo sviluppo dello sport e del Paese. Questo tipo di manifestazione, come i campionati mondiali o i Giochi olimpici, ha una portata mediatica che supera di molto i confini nazionali e contribuisce dunque notevolmente a formare e curare la reputazione di un Paese. Inoltre offre una piattaforma per le attività più disparate nei settori commerciale, politico, culturale e turistico contribuendo a consolidare l'identità nazionale. Ha un effetto positivo sull'economia e funge da motore nelle regioni in cui è trasmesso (ad es. investimenti infrastrutturali). L'assegnazione di grandi manifestazioni è una procedura complessa di considerevole importanza economica e prestigio: il rischio di corruzione è elevato. Soprattutto le assegnazioni del Campionato mondiale di calcio alla Russia (2018) e al Qatar (2022) hanno fatto molto parlare di sé.

3.2 Settori di diffusione della corruzione

3.2.1 Condizioni e diffusione della corruzione

Le federazioni internazionali con sede in Svizzera sottostanno al diritto privato elvetico. In genere si tratta di associazioni ai sensi degli articoli 60 e seguenti del CC.

In Svizzera il diritto di associazione è caratterizzato dalla libertà di associazione garantita dalla Costituzione e dalla libertà di costituire associazioni garantita dal diritto privato. La Costituzione garantisce al cittadino nei confronti dello Stato il diritto di costituire associazioni al fine di perseguire scopi ideali o di utilità comune (art. 23 Cost.). Il principio della libertà di associazione del diritto privato garantisce in più all'associazione un'ampia autonomia nella sua strutturazione interna (autonomia delle associazioni). Dunque le associazioni godono di un'ampia sfera di azione nel regolamentare le questioni interne.

I principi della good governance sviluppati per le aziende valgono per le federazioni sportive solo se li hanno incorporati nei loro regolamenti interni. Questo dà adito alle critiche secondo le quali le misure di autoregolamentazione delle federazioni sportive nel settore etico e di lotta alla corruzione non sono sufficienti in pratica per evitare manovre corrotte.

Possiamo solo supporre in che misura la corruzione sia diffusa nello sport e nelle federazioni internazionali. Le dimensioni e la frequenza probabilmente sono paragonabili a quelle dell'economia, dell'apparato statale e della società, in singoli casi forse anche maggiori.

In tale contesto si fa notare che in particolare il numero relativamente modesto di regolamenti, tipico per le federazioni internazionali, insieme all'importanza economica delle federazioni sportive internazionali rappresenta un terreno fertile per comportamenti corrotti. Perciò non sembra un caso che in particolare il COI e la FIFA abbiano problemi di corruzione: uniscono in sé potenza economica e identificazione nazionale come nessun'altra organizzazione.

Le decisioni di ampia portata finanziaria offrono l'opportunità per giochi di corruzione; vi rientrano ad esempio l'assegnazione di importanti manifestazioni sportive e i relativi diritti (ad es. di trasmissione televisiva) come anche la nomina a cariche importanti nella federazione. Soprattutto nell'assegnazione di importanti manifestazioni sportive si deve presumere un aumento dei reati di corruzione. Questo dipende da due fattori: da una parte nei comitati decisionali sono rappresentate numerose nazionalità e svariate cerchie culturali per le quali la corruzione costituisce un fenomeno quotidiano. Dall'altra i funzionari coinvolti nell'assegnazione sono un bersaglio interessante a causa della loro ampia facoltà decisionale.

3.2.2 Assegnazione di grandi manifestazioni sportive

Nel 1995 la città di Salt Lake City ottiene il permesso di ospitare i Giochi olimpici invernali del 2002. Nel 1998 l'allora presidente del COI Juan Antonio Samaranch informa il Comitato del fatto che prima dell'assegnazione si erano verificati diversi casi di corruzione documentabili: i voti di singoli membri del COI erano stati comprati, tra l'altro con viaggi, proprietà immobiliari, operazioni mediche, compensi in contanti, concessioni del permesso di soggiorno e borse di studio per parenti per un totale di 1,2 milioni di dollari. Un membro del COI di allora rende pubblico lo scandalo, tenuto segreto fino a quel momento, condannando non solo lo scandalo relativo all'assegnazione a Salt Lake City, ma affermando anche che questi avvenimenti non erano rari nello sport. La pubblicazione causa al COI una crisi di credibilità. Un anno dopo lo scandalo di Salt Lake City porta all'esclusione di dieci membri del Comitato.

Pratiche di corruzione vengono alla luce anche in concomitanza con l'assegnazione dei campionati di calcio del 2018 (alla Russia) e del 2022 (al Qatar). Alcuni reporter del SUNDAY TIMES fanno pervenire ad ottobre 2010 in un'azione «undercover» a più membri dell'esecutivo della FIFA offerte per comprarne il voto. Due funzionari accettano offrendo il proprio voto in cambio di tangenti. Il SUNDAY TIMES pubblica i fatti e la FIFA apre un'inchiesta. Come risultato delle ricerche interne la Commissione etica della FIFA sospende i due funzionari corruttibili e altri quattro, coinvolti anch'essi nel caso. L'assegnazione tuttavia non viene riesaminata.

3.2.3 Assegnazione di diritti relativi a manifestazioni sportive

In una risoluzione del 25 aprile 2012 l'Assemblea generale del Consiglio d'Europa chiede alla FIFA di rendere noti gli incartamenti in suo possesso relativi al caso ISL/ISMM. Si tratta del caso dell'ex azienda di commercializzazione della FIFA

ISL (una filiale dell'ISMM) che nel 2001 era andata in fallimento. Nel 2010 il pubblico ministero di Zugo aveva archiviato un processo per amministrazione infedele ed eventualmente appropriazione indebita a carico di due funzionari della FIFA in base all'articolo 53 del Codice penale svizzero (Riparazione).

Già a giugno 2010 alcuni giornalisti avevano chiesto di consultare la decisione. I due funzionari della FIFA sotto accusa si erano però opposti alla pubblicazione passando per tutte le istanze. A luglio 2012 il Tribunale federale infine decide che sussiste un interesse degno di protezione per la consultazione della decisione di sospensione e ne rende possibile la pubblicazione (1B_68/2012, in tedesco).

Dalla decisione dell'11 maggio 2010 del pubblico ministero di Zugo risulta che i due imputati Ricardo Terra Texeira e Joao Havelange non avevano reso note né consegnato alla FIFA le provvigioni ricevute a più riprese durante la loro attività per la Federazione, sia come membri del comitato esecutivo, di altre commissioni o in veste di presidente, e avevano dunque apportato danno alla Federazione arricchendosi in modo illecito. Nella decisione il pubblico ministero di Zugo nel caso di Texeira presuppone «con certezza sufficiente ai fini del diritto» una somma di almeno 5 milioni di franchi, nel caso di Havelange 1,5 milioni di franchi.

Alla FIFA si rimproverano lacune nell'organizzazione della Federazione. Non si sarebbe curata di garantire che le provvigioni versate ai suoi organi, incaricati o collaboratori fossero consegnate. In altre parole, nonostante fosse al corrente delle provvigioni, venendo meno ai propri obblighi avrebbe omesso di imporre il proprio diritto a ricevere le provvigioni nei confronti di Texeira e Havelange, che in virtù della loro posizione sarebbero stati tenuti a consegnare le provvigioni alla FIFA. La FIFA, trascurando di creare regolamenti sulla notifica di tali provvigioni, avrebbe privato la Federazione di una decisione sull'uso di questi versamenti e impedito l'accertamento del responsabile.

Nonostante le prove del pubblico ministero permettessero un giudizio sulla fattispecie oggettiva, il procedimento è stato archiviato l'11 maggio 2010 in virtù dell'articolo 53 del Codice penale dietro il pagamento di 5,5 milioni di franchi (Texeira: 2,5 milioni, Havelange: 0,5 milioni, FIFA: 2,5 milioni).

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la sospensione dopo una riparazione è possibile solo quando l'autore riconosce di aver violato la disposizione (DTF 135 IV 23). Nel caso concreto nessuno degli imputati aveva riconosciuto esplicitamente di aver violato la legge, ma il pubblico ministero ha ritenuto che una riparazione di svariati milioni di franchi equivalesse ad un'ammissione concludente di un comportamento rilevante per il diritto penale.

3.2.4 Nomina a cariche importanti all'interno della federazione

L'esperienza insegna che i funzionari di federazioni sportive nazionali ed internazionali tendono a restare a lungo in carica. Il fatto che i funzionari mantengano così a lungo posti con un tale potere non rappresenta di per sé un problema. Tuttavia se ne può dedurre che hanno il tempo di tessere reti in grado di sostenerli per anni. La situazione diventa problematica quando l'influenza di tali reti porta a minare i principi democratici e ad impedire un'attuazione efficace dei principi della good governance.

Nella risoluzione dell'Assemblea generale del Consiglio d'Europa del 25 aprile 2012 si raccomanda alla FIFA di avviare un'inchiesta interna al fine di analizzare se,

quando e in che misura in occasione delle ultime elezioni presidenziali i candidati hanno sfruttato la loro posizione per procacciare a se stessi o a possibili membri del comitato elettorale vantaggi indebiti.

3.3 Tentativi di riforma: l'agenda della governance del CIO e della FIFA

3.3.1 Gestione responsabile e federazioni sportive

Il termine corporate governance, cioè gestione responsabile, ripreso dalle regioni anglofone americane sta ad indicare il quadro regolamentare per la direzione e il controllo di aziende. Le direttive di un'azienda, basate in primo luogo sul principio dell'autoregolamentazione, devono assicurare trasparenza e un rapporto equilibrato tra la direzione e il controllo al massimo livello aziendale. Indicazioni sul contenuto e sull'organizzazione sono destinate a ridurre il rischio di abuso di potere.

La trasparenza permette la guida ed il controllo, riduce le asimmetrie nel flusso informativo e crea fiducia. Questi insegnamenti della prassi aziendale valgono anche per le federazioni sportive, che negli ultimi tempi hanno applicato in varie fasi le riforme di governance. In primo luogo gli statuti delle federazioni hanno definito in modo chiaro la suddivisione dei compiti, procedure trasparenti, la rinuncia a elezioni segrete, la pubblicazione del bilancio, del conto dei profitti e delle perdite, e i rapporti di interesse delle persone coinvolte. Una buona struttura organizzativa è caratterizzata in particolare dalla separazione, anche sul piano del personale, tra organi direttivi e organi di controllo, una limitazione della durata della carica e una procedura di nomina a più livelli affiancata da comitati decisionali di ampie dimensioni.

Nel settore dello sport non esiste un sistema di corporate governance uniforme e valido per tutti gli ambiti paragonabile al sistema di autoregolamentazione del Swiss Code of Best Practice (SCBP) creato dalla federazione mantello dell'economia svizzera (economiesuisse) per società con azioni quotate in borsa.

Di conseguenza i principi della corporate governance attualmente non sono ancora applicati con coerenza nelle federazioni sportive. Ciò dipende tra l'altro dall'organizzazione delle federazioni internazionali basate sul diritto associativo che non prevede norme di gestione delle federazioni. Per questo motivo le federazioni per lungo tempo non hanno avuto motivo di allestire le proprie strutture interne conformemente ai principi riconosciuti della corporate governance e garantire in questo modo chiaramente le responsabilità nella gestione e nel controllo.

Gli scandali per corruzione e manipolazione delle scommesse avvenuti recentemente mostrano in modo esplicito che la lotta agli abusi deve essere svolta soprattutto nelle organizzazioni sportive stesse e che dunque l'allestimento di strutture trasparenti di gestione e di controllo è diventata una condizione irrinunciabile per una buona politica associativa anche nello sport.

3.3.2 Il programma di riforma del COI

3.3.2.1 La creazione di un codice etico

Il movimento olimpionico si fonda su principi e valori fondamentali etici. Questi cosiddetti valori olimpionici rappresentano gli elementi essenziali di una propria

filosofia di vita: l'Olimpismo. Nei principi fondamentali la Charta Olimpica definisce l'Olimpismo quale filosofia di vita, che in un insieme equilibrato riunisce le doti fisiche, intellettuali e mentali. Unendo lo sport alla cultura e all'educazione, l'Olimpismo intende sostenere uno stile di vita fondato sul piacere del movimento, sul valore educativo del buon esempio e sul rispetto dei principi etici fondamentali e universali.

Nel 1999 il COI ha costituito la Commissione etica per attuare questi principi affidandole il compito di elaborare un Code of Ethics, cioè un codice etico, divenuto poi un ampio regolamento che indica in modo vincolante alle «Olympic Parties» (i membri del movimento olimpico) come comportarsi. Ne fanno parte i membri COI, le città che si candidano per ospitare i Giochi, gli organizzatori e i comitati olimpici nazionali. Nel quadro dei Giochi olimpici, il Code of Ethics si applica anche ai partecipanti. Le federazioni internazionali non sono sottoposte automaticamente al Code of Ethics, ma sono invitate a creare regolamenti conformi o a sottoporsi direttamente al Code of Ethics del COI (Code of Ethics 2012, preambolo).

Il Code of Ethics vieta in modo generale ai membri del movimento olimpico di offrire, accettare o chiedere direttamente o indirettamente regali o altri vantaggi di qualsiasi tipo in relazione ai Giochi olimpici. I regali sono permessi solo se di modesto valore e consegnati in segno di rispetto (n. B.2. Code of Ethics 2012).

Durante le candidature tra le città che si sono presentate e i funzionari del COI valgono disposizioni particolari, più rigorose. Conformemente alle Rules of Conduct, cioè alle regole di comportamento, in questo lasso di tempo sussiste un esteso divieto di offrire regali o di riceverli, indipendentemente dal loro valore (art. 9 Rules of Conduct 2011). Inoltre i membri del COI non devono intraprendere viaggi nelle città in questione né accettare inviti di ambasciatori di Paesi le cui città si sono candidate. Se ciononostante un membro COI desidera recarsi in una di queste città, deve informarne previamente la Commissione etica. Parimenti, i rappresentanti di tali città non hanno il permesso di recarsi in visita presso membri COI (art. 12 Rules of Conduct 2011).

Nel 2009 in occasione del Congresso in Copenhagen sono state adottate le «*Basic Universal Principles of Good Governance of the Olympic and Sports Movement*». I principi contenutivi di organizzazione, autoregolamentazione, integrità, etica, responsabilità e trasparenza sono stati indicati ai membri del movimento olimpico quali standard minimi la cui adozione è raccomandata (n. 3.6 dei Principles). I principi universali fanno parte del Code of Ethics dalla sua revisione nel 2010 (n. C.1. Code of Ethics 2012).

Dunque i membri dell'organizzazione olimpica sono tenuti in linea di massima ad emanare e ad applicare un codice etico con regole di comportamento generali. Tuttavia non vengono avanzate indicazioni sul contenuto. Il COI si limita a raccomandare in modo non vincolante di seguire l'esempio del suo codice etico.

Le trasgressioni al codice etico e alle regole di comportamento sono trattate dalla Commissione etica che, se necessario, presenta al comitato esecutivo proposte di sanzioni per il comportamento scorretto (art. 15 Rules of Conduct 2011 e art. 22 Olympic Charter 2011). Il comitato esecutivo può in particolare decidere richiami o sospensioni o ritirare lo status di città candidata nonché il diritto di organizzare i Giochi olimpici (art. 59 Olympic Charter 2011).

3.3.2.2 La nuova regolamentazione della procedura di assegnazione

Per lottare efficacemente contro la corruzione nelle assegnazioni, il COI già nel 1999 ha introdotto un nuovo modello di scelta del luogo in cui disputare i Giochi olimpici. Il motivo di questa modifica è da ricercarsi nei casi di corruzione verificatisi in occasione dell'assegnazione dei Giochi olimpici a Salt Lake City.

Mentre con le regole precedenti il luogo dei Giochi veniva deciso in una procedura unica, le nuove disposizioni ne prevedono ora una due fasi: in un primo momento la commissione di valutazione istituita dal Comitato esecutivo del COI sceglie in base a criteri tecnici i candidati che presentano le condizioni migliori per lo svolgimento delle gare (procedura preliminare). La decisione vera e propria è quindi presa dall'Assemblea generale con i suoi 115 membri (sessione COI; art. 33 Olympic Charter 2011).

3.3.2.3 Punti della riforma ancora in sospenso

Le riforme attuate negli anni scorsi hanno consolidato notevolmente le strutture di governance del COI. Modificando la procedura di scelta, è stato reso molto più difficile influenzare la decisione di assegnazione del luogo di svolgimento. Poiché la procedura si svolge in due fasi e la decisione finale spetta alla sessione COI con i suoi 115 membri, il rischio di influenzare indebitamente la procedura è in linea di massima diminuito.

Tuttavia l'elenco delle riforme del COI non è ancora terminato. Da un punto di vista della politica dello sport, uniformare materialmente gli standard etici all'interno delle cerchie sportive contribuirebbe a consolidare la reputazione di governance del COI. È necessario un Code of Best Practice valido per tutte le discipline olimpioniche che non dovrebbe essere meramente raccomandato ai membri delle federazioni, bensì posto come condizione per la partecipazione ai Giochi olimpici. Un passo che eleverebbe notevolmente lo standard di responsabilità nello sport in tutto il mondo.

3.3.3 Il programma di riforme della FIFA

3.3.3.1 Financial Reporting

Dal 2003 la FIFA presenta rapporti annui che corrispondono alle indicazioni internazionali sui resoconti per le aziende (*International Financial Reporting Standards IFRS*). In questo modo si garantisce che i rapporti della FIFA contengano informazioni sulla situazione patrimoniale e finanziaria e sui profitti. Dal 2007 è consultato anche un organo di revisione esterno.

3.3.3.2 Il regolamento etico del 2009

Nel 2006 il Comitato esecutivo della FIFA ha istituito una Commissione etica quale strumento interno di lotta alla corruzione. Nel 2009 è stato adottato un nuovo regolamento etico che comprende regole di comportamento vincolanti anche per quel che riguarda i conflitti di interesse per tutti i pubblici funzionari della FIFA.

I funzionari della FIFA nell'esercizio del loro mandato sono tenuti a tenere un comportamento etico, dignitoso, credibile e integro. È loro vietato abusare della loro posizione o sfruttarla per trarne vantaggi privati (art. 1 e 3 del regolamento etico FIFA 2009). Inoltre devono evitare le situazioni in cui possono trovarsi in un conflitto di interessi. Di fronte ad un conflitto di questo genere, non hanno il permesso di continuare ad esercitare la carica. Si tratta di conflitto di interessi quando non è più possibile garantire un adempimento integro, indipendente e mirato degli obblighi (art. 5 del regolamento etico FIFA 2009).

Ancora, il regolamento vieta di accettare o concedere regali o altri vantaggi che superino il valore usuale e relativo tenendo conto dei costumi culturali locali. È completamente vietato accettare o concedere donazioni in denaro (art. 10 del regolamento etico FIFA 2009). Il regolamento disciplina espressamente il divieto di corruzione attiva e passiva (art. 11 del regolamento etico FIFA 2009). Le trasgressioni devono essere notificate al segretario generale della FIFA (notifica e rendiconto; art. 14 del regolamento etico FIFA 2009).

La Commissione etica giudica le trasgressioni e per punirle ha a disposizione tutte le misure disciplinari dei regolamenti della FIFA (art. 15 e 17 del regolamento etico FIFA 2009). Può emanare richiami, biasimi, pene pecuniarie oppure addirittura il divieto di esercitare una qualsiasi attività in relazione con il calcio (art. 10 segg. del regolamento disciplinare FIFA 2011).

3.3.3.3 Le riforme di governance del 2011 e del 2012

In seguito alle crescenti critiche pubbliche a persone ed enti della FIFA, a ottobre 2011 la Federazione ha avviato un ulteriore passo verso una riforma di good governance allo scopo di creare trasparenza e tolleranza zero nei confronti di una qualsivoglia trasgressione.

Sono stati costituiti quattro gruppi di lavoro: la task force per la revisione degli statuti (revisione degli statuti della FIFA), la task force per la Commissione etica (revisione del codice etico della FIFA), la task force per la trasparenza e la conformità (elaborazione di un codice di comportamento, controllo dei membri delle commissioni, degli organi di controllo interni ed esterni e ruolo della Commissione etica) e una task force Football 2014 (proposte di revisione per le regole di gioco e di arbitraggio).

Inoltre il 17 dicembre 2011 è stata costituita una commissione indipendente per la governance presieduta dal professore Mark Pieth (facoltà di diritto dell'Università di Basilea) incaricata di elaborare un ampio programma di riforme e di controllarne l'attuazione da parte della FIFA.

In occasione del 62° congresso della FIFA a Budapest il 25 maggio 2012 sono state adottate le prime modifiche dello statuto, entrate in vigore il 25 luglio 2012. In particolare è stata approvata una ristrutturazione della Commissione etica in due camere (camera inquirente e camera giuridica) (art. 63 degli statuti FIFA luglio 2012). Inoltre è stata creata una commissione di audit e conformità (art. 36 degli statuti FIFA 2012). La nomina o la destituzione dei membri della Commissione di audit e conformità e degli organi giuridici (Commissione disciplinare, Commissione etica e Commissione di ricorso) è ora compito del Congresso FIFA (art. 25 degli statuti FIFA 2012). Insieme alle condizioni sull'indipendenza dei membri introdotte

nel regolamento interno del Congresso (art. 11 del regolamento interno del Congresso 2012), ciò permette un consolidamento notevole della posizione della Commissione di audit e conformità nonché degli organi giuridici di cui sopra.

Nuovo è anche l'esame della reputazione da parte della camera inquirente della Commissione etica, un controllo cui devono sottostare in particolare il presidente, i membri della Commissione di audit e conformità nonché i membri degli organi giuridici al momento dell'elezione o della rielezione (art. 12 regolamento interno del Congresso 2012). Per finire, il Congresso ha adottato le modifiche al codice comportamentale della FIFA, entrate subito in vigore.

La decisione del comitato esecutivo del 17 luglio 2012 di affidare le funzioni di presidente della camera inquirente e di presidente della camera giuridica della nuova Commissione etica a personalità di fama internazionale ha rappresentato una pietra miliare nella storia della FIFA. Nel contesto delle elezioni il comitato esecutivo ha approvato un'ulteriore revisione del regolamento etico (in vigore dal 25 luglio 2012).

Per il 2013 sono state annunciate nuove elezioni dei membri della Commissione etica e altre modifiche degli statuti.

3.3.3.4 Punti della riforma FIFA ancora in sospeso

Le misure prese negli anni 2011 e 2012 per lottare contro la corruzione sono adatte per avviare una nuova era nella governance della FIFA. Il successo delle ampie riforme di governance dipende principalmente dalla futura attività della Commissione etica suddivisa in due camere (inquirente e giuridica). Il loro grado di accettazione e la capacità di imporsi determineranno le future riforme e la reputazione internazionale della Federazione.

Se nel settore della conformità si cerca maggiore trasparenza, anche nel settore dell'attribuzione di grandi manifestazioni (in particolare dei campionati di calcio) e dei diritti televisivi e di marketing sono auspicabili misure corrispondenti. La responsabilità del successo delle riforme ricade sugli organi della FIFA che nel quadro dell'autonomia associativa protetta dal diritto svizzero trovano le condizioni giuridiche necessarie per attuare il loro ampio e ambizioso programma di riforma. Interventi mirati del legislatore svizzero, come ad esempio nel settore del diritto tributario o associativo per imporre uno standard di governance da definire con provvedimenti regolatori, non sono adeguati né politicamente né giuridicamente per pervenire agli scopi prefissati.

4 L'imputabilità delle attività di corruzione

4.1 Legislazione federale

4.1.1 Corruzione dei funzionari (CP)

4.1.1.1 Sistematica

Nel quadro della revisione delle disposizioni penali sulla corruzione nel 2004 le fattispecie della corruzione di pubblici ufficiali sono state disciplinate separatamente

nel titolo 19 del CP. Le disposizioni modificate sono entrate in vigore il 1° maggio 2000 (FF 2004 6195).

Nella revisione sono state ristrutturare le disposizioni centrali della corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali svizzeri (art. 322^{ter} e art. 322^{quater} CP) concepite quali norme simmetriche e elevate al rango di crimine (FF 1999 4743). Si è rinunciato alla precedente distinzione tra corruzione passiva quale crimine e corruzione attiva quale delitto (art. 315 e art. 288 vCP).

Le nuove fattispecie complete della concessione e dell'accettazione di profitti (art. 322^{quinquies} e art. 322^{sexies} CP), formulate quale delitto, completano la fattispecie della corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali svizzeri. In questo titolo sono trattate anche le cosiddette «alimentazione progressiva» e «preparazione del terreno».

Con l'introduzione della corruzione attiva di pubblici ufficiali stranieri (art. 322^{septies} CP) è stata creata la condizione per l'adesione della Svizzera alla Convenzione dell'OCSE. Dal 1° luglio 2006, con l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa e del Protocollo aggiuntivo, anche la corruzione passiva di pubblici ufficiali stranieri (art. 322^{septies} cpv. 2 CP) è perseguita penalmente (FF 2004 6206).

Secondo l'opinione corrente, in tutte le fattispecie della corruzione di pubblici ufficiali la definizione di bene giuridico comprende «l'interesse alla protezione dell'imparzialità e l'oggettività della funzione pubblica».

4.1.1.2 Fattispecie

La corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali svizzeri è punibile per legge (art. 322^{ter} e art. 322^{quater} CP). Il comportamento incriminato si esplica nell'offrire, promettere o procurare un indebito vantaggio ad un pubblico ufficiale; nella variante passiva della corruzione il pubblico ufficiale domanda, si fa promettere o accetta un indebito vantaggio. La controprestazione del pubblico ufficiale per l'indebito vantaggio è «un atto o un'omissione in relazione con la sua attività di ufficiale e contrastante coi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento». Dunque, per una controprestazione devono essere riuniti tre elementi: deve sussistere un nesso con l'attività pubblica, l'atto deve essere contrario ai doveri d'ufficio e deve sussistere un'equivalenza.

La concessione e l'accettazione di profitti sono concepite quali fattispecie complete e dunque presentano considerevoli analogie con la corruzione attiva e passiva (art. 322^{quinquies} e art. 322^{sexies} CP). Il legislatore ha rinunciato ad un esplicito rilevamento di terzi per quel che riguarda i destinatari del profitto: cioè la concessione di profitti a terzi attualmente non è punibile. A differenza della corruzione in senso stretto, la concessione o l'accettazione di profitti rinunciano all'esigenza dell'equivalenza. Ciò non è necessario nessun nesso tra la concessione di profitti ed un concreto o almeno determinabile atto d'ufficio. È necessario solo che esista il nesso con la carica e che la concessione di profitti sia proiettabile nel futuro. Dunque non è punibile la liberalità offerta in un secondo tempo al pubblico ufficiale come premio o per gratitudine. Sono invece rilevati i comportamenti comunemente detti «alimentazione progressiva» e «preparazione del terreno».

Punibile è anche la corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali stranieri (art. 322^{septies} CP). Questo reato segue le norme penali corrispondenti valide per pubblici

ufficiali svizzeri con la sola differenza della definizione dell'oggetto. Per le caratteristiche, a parte la definizione di pubblico ufficiale, è dunque possibile rinviare alle spiegazioni di cui sopra. Nel caso di pubblici ufficiali stranieri la concessione e l'accettazione di profitti non sono passibili di pena.

4.1.1.3 Il termine di pubblico ufficiale

Nella corruzione sono coinvolti un pubblico ufficiale e una persona che gli concede un profitto (detta anche *extraneus*). Poiché la corruzione attiva e quella passiva sono concepite in modo simmetrico, nella corruzione attiva l'*extraneus* è l'autore del reato. Nella corruzione passiva il reato viene invece commesso da un pubblico ufficiale. Qualsiasi persona può dunque essere l'*extraneus*.

Il termine di pubblico ufficiale comprende i membri di un tribunale o di altre autorità, funzionari, periti, traduttori o interpreti delegati dall'autorità, arbitri o membri dell'esercito (art. 322^{ter} e art. 322^{quater} CP). Sono funzionari gli agenti o impiegati di un'amministrazione pubblica o della giustizia e persone che rivestono temporaneamente una carica o sono impiegate presso un'amministrazione pubblica o della giustizia a tempo determinato ed esercitano una funzione pubblica provvisoriamente. Il termine di funzionario è caratterizzato dall'adempimento di un compito pubblico. Vi rientrano i funzionari dal punto di vista istituzionale e da quello funzionale (art. 322^{octies} n. 3 CP). I primi sono funzionari attivi in un servizio di diritto pubblico con un nesso formale con lo Stato. Dal punto di vista funzionale invece il termine è caratterizzato proprio dal fatto che la persona in questione non è un funzionario nel senso istituzionale del termine; tuttavia, gli è stato affidato un compito di diritto pubblico derivato dal potere pubblico (DTF 121 IV 220). Non importa di che tipo sia il legame contrattuale tra l'ente pubblico e l'agente dal punto di vista funzionale: può essere di diritto pubblico come anche di diritto privato. Decisivo per il funzionario è solo l'esercizio di un compito pubblico. Per questo motivo anche privati possono essere considerati funzionari dal punto di vista funzionale.

In ogni caso si tratta di persone cui lo Stato ha affidato l'esecuzione di un compito pubblico. È necessario che ci sia un ordine da parte della collettività, non ha importanza la sua forma. L'ordine ad esempio può essere dato sotto forma di mandato o di delega. Impossibile è invece che un privato si affidi autonomamente un compito di diritto pubblico.

Quali pubblici ufficiali stranieri si intendono in primo luogo i funzionari che non sono al servizio della collettività elvetica. Determinante è unicamente che siano al servizio di uno Stato non svizzero. Il messaggio, per quel che riguarda i «pubblici ufficiali stranieri», rinvia alla Convenzione OCSE (art. 1 n. 4 let. a e b) che comprende sia i pubblici ufficiali dal punto di vista istituzionale sia quelli dal punto di vista funzionale; dunque possono rientrarvi anche i privati. Ne fanno parte anche i membri di organizzazioni internazionali (art. 322^{septies} CP).

4.1.1.4 Funzionari sportivi internazionali quali pubblici ufficiali?

Come già spiegato le federazioni sportive sono persone giuridiche di diritto privato. Come lo Stato, agiscono nell'interesse della collettività. La differenza consiste nella

motivazione privata delle federazioni sportive, mentre l'attività statale scaturisce da un'esigenza pubblica e da una legittimazione democratica.

Le federazioni sportive internazionali assumono autonomamente i propri compiti. Chi svolge un compito non affidatogli dallo Stato, agisce su base privata e non esercita un mandato statale. In questo caso si può escludere l'esercizio di un'attività al posto dello Stato. Dunque le organizzazioni sportive internazionali non possono esercitare un compito di diritto pubblico, poiché questo almeno nel nocciolo scaturisce dallo Stato. Riassumendo possiamo constatare che i funzionari di federazioni sportive internazionali non possono essere classificati quali pubblici ufficiali ai sensi dell'articolo 110 capoverso 3 CP.

4.1.1.5 Conclusioni

Secondo il diritto in vigore la corruzione di funzionari di federazioni sportive internazionali non è punibile. Da una parte i funzionari di federazioni sportive internazionali non svolgono compiti di diritto pubblico, dall'altra le federazioni stesse non sono classificabili quali organizzazioni internazionali ai sensi del Codice penale.

4.1.2 Corruzione di privati (LCSI)

Dal 1° luglio 2006 il diritto penale prevede non solo la corruzione attiva di privati, ma anche quella passiva disciplinata dall'articolo 4a in combinato disposto con l'articolo 23 della legge federale contro la concorrenza sleale (LCSI; RS 241). La disposizione è stata introdotta nel quadro della trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa nel diritto penale accessorio (art. 7 e art. 8 Convenzione del Consiglio d'Europa). Durante la procedura di consultazione si è valutata la possibilità di disciplinare la corruzione di privati quale reato perseguibile su querela o d'ufficio e di introdurla nella LCSI o nel Codice penale.

Il Parlamento ha dato seguito alla proposta del Consiglio federale e le nuove disposizioni sulla corruzione passiva di privati sono state disciplinate quale reato perseguibile su querela nella LCSI insieme alla corruzione attiva di privati già disciplinata. Contrariamente alle disposizioni riguardanti la corruzione di pubblici ufficiali, la mera concessione e accettazione di profitti non è penalmente perseguibile.

4.1.2.1 Bene giuridico e fattispecie ai sensi dell'articolo 4a LCSI

La questione del bene giuridico è controversa. Da una parte si ritiene che la norma rimandi alla moralità nel commercio al fine di proteggere l'individuo, dall'altra è però funzionale al meccanismo concorrenziale. Lo si deduce soprattutto dal fatto che la disposizione è integrata nella LCSI, destinata a proteggere proprio la concorrenza.

La corruzione attiva (let. a) e la corruzione passiva (let. b) di privati si basano sul reato di corruzione di pubblici ufficiali svizzeri. Per il reato in quanto tale si può dunque rinviare alle spiegazioni relative alla corruzione nel settore pubblico di cui al capitolo 4.1.1. Invece sono necessarie spiegazioni particolari per quel che riguarda le persone coinvolte, il settore privato e l'esclusiva applicabilità ad attività concorrenziali.

4.1.2.2 Persone coinvolte

La corruzione di privati si dipana in un rapporto tra tre parti coinvolte. Tra il principale e l'agente sussiste un rapporto di fiducia basato sul dovere di fedeltà dell'agente nei confronti del principale. La terza persona della rete è l'extraneus. Il profitto indebito viene offerto da quest'ultimo o chiesto dall'agente. Poiché ha ricevuto la liberalità l'agente è invitato ad eseguire un compito contrario ai propri doveri o che rientra nella sua discrezione, con il quale lede il suo dovere di fedeltà nei confronti del principale.

Il principale in linea di massima è una persona fisica o giuridica che si avvale di ausiliari. Dunque le federazioni sportive internazionali possono essere dei principali.

Tutti gli agenti hanno in comune di essere persone fisiche con il dovere di fedeltà nei confronti del principale e di disporre di un potere decisionale più o meno ampio. Agenti in senso classico sono ad esempio lavoratori, associati o mandatari (art. 4a lett. a LCSl). I funzionari di federazioni sportive internazionali hanno un regolare dovere di fedeltà nei confronti della federazione al fine di garantirne gli interessi. Inoltre dispongono di poteri decisionali e devono essere considerati agenti in modo analogo ai membri del consiglio di amministrazione di una società per azioni.

Un extraneus può essere chiunque.

4.1.2.3 Settore privato

L'articolo 4a LCSl si limita al settore privato. Ciò permette una separazione tra la corruzione di privati e quella di pubblici ufficiali. In base alla premessa per cui il settore pubblico e quello privato sono complementari e che ogni attività può rientrare nell'uno o nell'altro settore, la definizione per il settore privato può essere delimitata per difetto come segue: nel settore privato rientrano le attività che non possono essere comprese nel settore pubblico.

Nonostante l'attività dei funzionari di federazioni sportive internazionali possa avere un notevole peso sull'opinione del pubblico, come già spiegato, queste persone non svolgono un compito statale. In linea di massima dunque la loro attività deve essere considerata parte del settore privato.

4.1.2.4 Applicabilità ad attività riguardanti la concorrenza

L'articolo 2 LCSl deve essere compreso quale clausola generale e descrive il campo di applicazione della LCSl. È sleale e illecito qualsiasi comportamento o pratica d'affari ingannevole, o altrimenti lesivo delle norme della buona fede, che influisce sui rapporti tra concorrenti o tra fornitori e clienti. La clausola generale di cui all'articolo 2 LCSl è concretizzata dalla fattispecie speciale di cui agli articoli da 3 a 8 della LCSl. Se il comportamento soddisfa una delle fattispecie speciali di cui agli articoli da 3 a 8 LCSl, non è necessario il ricorso alla clausola generale. Tuttavia secondo la giurisprudenza è necessario dapprima valutare in base alla clausola generale se si tratta di un comportamento che può influenzare la competizione.

Oltre a presentare gli elementi della fattispecie della lesione contro la buona fede o dell'inganno, il comportamento deve influenzare il rapporto tra i concorrenti o tra i fornitori e i compratori. È necessaria una situazione di concorrenza (art. 1 LCSl) che

sussiste quando almeno due operatori perseguono lo stesso scopo che però non può essere raggiunto da tutti in egual modo.

Nel campo di applicazione della LCSl non rientrano tuttavia tutte le forme di concorrenza. L'applicazione resta limitata alle situazioni di concorrenza di carattere economico, nelle quali gli operatori rivaleggiano per la conclusione di un accordo. Questo tipo di concorrenza è contraddistinto dal fatto di comportare il commercio di beni con valore monetario o di prestazioni oppure di avere ripercussioni sull'attività economica di altri.

In genere lo sport non rientra nella concorrenza economica ai sensi dell'articolo 2 LCSl. Tuttavia, quando si toccano interessi finanziari, situazione che si presenta soprattutto nello sport professionistico, la gara sportiva assume un carattere economico che può giustificarne la classificazione nella sfera di competenza della LCSl. Per le associazioni senza scopo economico, in particolare per le federazioni sportive internazionali, l'applicabilità deve essere affermata inoltre in ogni caso in cui la corruzione di un funzionario ha ripercussioni importanti sulla competitività.

In tale contesto e visti i più recenti casi di corruzione, assume di nuovo importanza la questione se le città candidate per ospitare i Giochi si trovino in concorrenza economica tra loro. Il messaggio sull'articolo 4a LCSl lo mette in dubbio a causa tra l'altro del fatto che la decisione di assegnazione, di per sé gratuita, se presa isolatamente non rappresenta un bene né una prestazione con valore monetario.

Vista la richiesta di criminalizzare la corruzione nelle procedure di assegnazione, questo parere è sempre più criticato. Si contesta soprattutto l'evidenza che dietro ogni candidatura si nascondono immensi interessi finanziari per i luoghi in cui si svolgono i Giochi. Questi, ma soprattutto l'industria locale, infatti traggono profitti da progetti edilizi, un aumento del numero dei pernottamenti, un maggiore consumo ecc. Inoltre, grazie alla fama globale della manifestazione, ad esempio i Giochi olimpici o i campionati mondiali di calcio, il nome del luogo scelto viene reso noto a livello planetario dai media, aumentandone la notorietà con ovvi risvolti sul turismo. Evidenti implicazioni economiche sono percepite anche nel fatto che le città che si candidano si trovano in una situazione di concorrenza per ottenere lucrativi contratti pubblicitari.

La situazione giuridica attuale dunque non è chiara. Se si tiene conto della volontà del legislatore, il comportamento corrotto di funzionari di federazioni sportive internazionali sembra punibile solo in parte ai sensi dell'articolo 4a LCSl.

4.1.2.5 Conclusioni

È necessario poter introdurre nell'ordinamento giuridico la corruzione nelle federazioni e nelle organizzazioni sportive internazionali, in particolare in concomitanza con decisioni sull'assegnazione di grandi manifestazioni sportive. In questo ambito sono necessarie misure da parte del legislatore. Lavori di revisione in questo senso sono già stati avviati dall'iniziativa SOMMARUGA e nel quadro dell'attuazione delle raccomandazioni GRECO del Consiglio d'Europa.

4.1.3 Punibilità delle federazioni sportive internazionali nei reati di corruzione

L'articolo 102 CP disciplina la punibilità delle imprese. Quali persone giuridiche del diritto privato le federazioni sportive internazionali sottostanno in linea di massima all'articolo 102 capoverso 4 CP. La possibilità di non rientrarvi deriva non già dallo scopo caritatevole, bensì dalla mancanza di attività commerciali. Anche se un'associazione sportiva ai sensi dell'articolo 102 capoverso 4 CP in linea di massima rientra sempre nel campo di applicazione della punibilità delle imprese, diventa punibile solo quando si ha un'attività commerciale ai sensi del capoverso 1.

Le fattispecie della variante attiva del reato di corruzione (art. 322^{ter}, art. 322^{quinquies}, art. 322^{septies} cpv. 1 CP e art. 4a cpv. 1 lett. a LCSl) possono portare alla responsabilità cumulativa delle aziende ai sensi dell'articolo 102 capoverso 2 CP. In altre parole, la punibilità di una federazione sportiva internazionale entra in linea di conto insieme a quella del funzionario quando quest'ultimo, nell'esercizio della sua attività commerciale finalizzata allo scopo dell'associazione, corrompe un pubblico ufficiale o gli concede un profitto. Inoltre la federazione può essere perseguibile in modo cumulativo quando un funzionario si macchia di corruzione privata ai sensi dell'articolo 4a capoverso 1 LCSl.

La federazione può evitare la pena solo se riesce a provare di aver preso al suo interno ogni misura organizzativa necessaria e accettabile per impedire il reato. Cioè la federazione ha il dovere di evitare che si commetta il reato. Nel campo della prevenzione della corruzione è tuttavia difficile stabilire l'entità di questo dovere. Se si traccia un paragone con la prevenzione del riciclaggio di denaro, si constata che nel settore della corruzione mancano doveri relativi all'organizzazione, disciplinati a livello statale, che potrebbero fornire indicazioni sull'entità delle misure da prendere. In fin dei conti, per quel che riguarda le esigenze di organizzazione ci si può basare solo su linee direttive e raccomandazioni non vincolanti di provenienza privata. La completa mancanza di misure organizzative raccomandate indica chiaramente che l'associazione non ha ottemperato al dovere di impedire il reato. D'altronde, anche il rispetto di queste disposizioni non esclude la responsabilità dell'azienda.

Poiché dunque l'associazione non è ritenuta colpevole del reato, ma di non averlo impedito, il luogo in cui è stato perpetrato non ha importanza per la punibilità dell'associazione. Un reato commesso all'estero può portare ad una condanna dell'associazione ai sensi dell'articolo 102 capoverso 2 CP se è possibile provare un nesso del reato perpetrato all'estero con l'associazione in questione con sede in Svizzera.

Le varianti passive, più importanti nel contesto delle associazioni sportive, invece non permettono la punibilità cumulativa ai sensi dell'articolo 102 capoverso 2 CP. Dunque una federazione internazionale non può essere citata per mancanza di misure interne atte ad impedire il reato, se i suoi funzionari hanno accettato tangenti. Si può pensare solo ad una punibilità sussidiaria della federazione ai sensi dell'articolo 102 capoverso 1 CP cui tuttavia si ricorrerebbe solo se il funzionario corrotto non può essere trovato all'interno della federazione a causa delle carenze nell'organizzazione. In genere è difficile che succeda, se all'interno della federazione si scopre un caso di corruzione. Dunque una federazione sportiva internazionale

resta impune se in caso di corruzione passiva si riesce a trovare il funzionario che si è reso colpevole.

4.2 Accordi internazionali

4.2.1 Convenzione OCSE

La Convenzione OCSE (RS 0.311.21), finora firmata da 38 Stati, è entrata in vigore per la Svizzera il 30 luglio 2000. Lo scopo della Convenzione è garantire una concorrenza leale sul mercato globalizzato.

La Convenzione OCSE disciplina la lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali e obbliga gli Stati contraenti ad applicare diverse misure di diritto penale. Al centro dell'attenzione si pone la punibilità della corruzione attiva transnazionale di pubblici ufficiali stranieri. Invece, la concessione di profitti indebiti, tutte le forme di corruzione passiva, la corruzione privata e le attività di corruzione al di fuori delle transazioni commerciali non rientrano nel campo di applicazione della Convenzione OCSE.

4.2.1.1 Contenuto

Gli Stati parte alla Convenzione sono tenuti ad adottare le misure necessarie affinché la propria legge consideri come illecito penale il fatto di chi intenzionalmente offra, prometta o dia qualsiasi indebito beneficio pecuniario o di altra natura, direttamente o per mezzo di intermediari, ad un pubblico ufficiale straniero, per lui o per un terzo, affinché l'ufficiale compia o si astenga dal compiere atti in relazione a doveri d'ufficio, per conseguire o conservare un affare o un altro vantaggio indebito nell'ambito del commercio internazionale (art. 1 Convenzione OCSE).

4.2.1.2 Applicabilità a funzionari sportivi internazionali?

È ritenuto pubblico ufficiale straniero ai sensi della Convenzione OCSE chi in un altro Stato è stato nominato o eletto a ricoprire una carica in ambito legislativo, amministrativo o giudiziario (definizione del pubblico ufficiale in senso istituzionale), oppure chi svolge funzioni pubbliche per un altro Stato, compreso un ente pubblico o un'impresa pubblica (definizione del pubblico ufficiale in senso funzionale). Sono ritenuti «pubblici ufficiali stranieri» i pubblici ufficiali o gli agenti di un'organizzazione internazionale (art. 1 cpv. 4 lett. a Convenzione OCSE).

Poiché i funzionari di federazioni sportive internazionali di diritto privato non ricoprono una carica in ambito legislativo, amministrativo o giudiziario di un Paese e non svolgono compiti statali per ordine di un altro Stato o un altro ente pubblico, non rientrano nel campo di applicazione della Convenzione OCSE. Anche il fatto che le federazioni sportive internazionali spesso assumano compiti importanti per la collettività (ad es. promozione dello sport, investimenti in impianti sportivi) non cambia questo stato di fatto.

Non è neppure possibile paragonare le federazioni sportive internazionali alle organizzazioni internazionali. Nella Convenzione OCSE rientrano solo le organizzazioni internazionali costituite quali «public international organization», cioè formate da Stati, governi o altri «public international organization».

Poiché per questo motivo i funzionari delle federazioni sportive internazionali non possono essere classificati quali pubblici ufficiali o agenti di organizzazioni internazionali, è necessario negare l'applicabilità della Convenzione OCSE.

4.2.2 Convenzione del Consiglio d'Europa

La Convenzione del Consiglio d'Europa è entrata in vigore per la Svizzera il 1° luglio 2006. Il suo contenuto è molto più ampio di quello della Convenzione OCSE. Mentre quest'ultima si limita alla corruzione attiva di pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali, la Convenzione del Consiglio d'Europa contiene esigenze minime generali per la lotta con misure di diritto penale contro diverse forme di corruzione di pubblici ufficiali e di privati. Lo scopo della Convenzione non è solo garantire una concorrenza leale nell'ambito del mercato globalizzato, ma soprattutto proteggere «the confidence of citizens in democratic institutions and the rule of law». Per controllare l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa il GRECO svolge esami dei Paesi.

4.2.2.1 Contenuto

Gli Stati parte alla Convenzione devono definire la corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali nazionali quali reato penale (art. 2 e 3 Convenzione del Consiglio d'Europa; non sono ammesse alternative al diritto penale). Il reato consiste nel promettere, offrire o procurare in modo diretto o indiretto vantaggi indebiti a pubblici ufficiali per sé o per terzi quale compenso affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni (art. 2 Convenzione del Consiglio d'Europa). Perché la fattispecie sia data è dunque sufficiente il semplice offrire unilateralmente, la reazione del pubblico ufficiale non è rilevante. Il vantaggio può essere di natura materiale e immateriale; in ogni caso, deve essere indebito. Questo accade quando il pubblico ufficiale non ha il diritto di accettare l'offerta. Viceversa i vantaggi sono permessi quando il loro valore è modesto, socialmente adeguato o permesso ai sensi della legge o delle disposizioni amministrative. Nel caso della corruzione attiva chiunque può essere corruttore. Nel caso della corruzione passiva un pubblico ufficiale sollecita un vantaggio indebito, lo accetta o se lo lascia promettere (art. 3 Convenzione del Consiglio d'Europa).

Inoltre la Convenzione del Consiglio d'Europa chiede agli Stati parte che penalizzi la corruzione attiva e passiva in ambito privato nel quadro di un'attività commerciale («business activities»; art. 7 f Convenzione del Consiglio d'Europa). Deve trattarsi di un'attività commerciale, una mera attività non-profit è esclusa da questa definizione.

Nel campo di applicazione della Convenzione del Consiglio d'Europa rientra la corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali in organizzazioni internazionali e sovranazionali (art. 9 Convenzione del Consiglio d'Europa).

Gli Stati membri sono inoltre tenuti a prevedere la responsabilità di persone giuridiche per la corruzione attiva di pubblici ufficiali e la corruzione in ambito privato.

4.2.2.2 Applicabilità ai funzionari sportivi internazionali?

La Convenzione del Consiglio d'Europa non contiene la definizione del termine di pubblico ufficiale, ma rimanda a quella nazionale. Lo stesso dicasi per il personale delle organizzazioni internazionali e sovranazionali.

Le federazioni sportive internazionali sono persone di diritto privato. Anche se con la loro attività svolgono compiti per la collettività analoghi a quelli statali, assumono autonomamente i propri compiti e agiscono esclusivamente in base al diritto privato. Le organizzazioni sportive internazionali non possono svolgere compiti di diritto pubblico poiché questi almeno nei loro elementi fondamentali scaturiscono dallo Stato oppure il loro svolgimento dovrebbe essere trasmesso a privati. Dunque la Convenzione del Consiglio d'Europa non si applica a federazioni sportive internazionali né ai loro funzionari.

Come riportato per la Convenzione OCSE, anche l'equivalenza di federazioni sportive internazionali con organizzazioni internazionali o addirittura sovranazionali deve essere negata.

4.2.2.3 La corruzione in federazioni sportive internazionali quale corruzione in ambito privato?

La Convenzione del Consiglio d'Europa si limita alla corruzione in ambito privato per attività commerciali («business activities»; art. 7 f. Convenzione del Consiglio d'Europa).

Nel quadro dell'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa nella LCSl, nel messaggio, all'articolo 4a LCSl, è stato spiegato che le disposizioni rivedute della corruzione in ambito privato si applicherebbero anche a organizzazioni senza scopo di lucro (ONG) quando sono in una situazione di concorrenza. Tuttavia è stato espresso il dubbio che si tratti di un'attività commerciale ai sensi della LCSl quando membri di un'associazione accettano vantaggi finanziari da una città che si candida per organizzare lo svolgimento di gare. Sottolineando che la Convenzione del Consiglio d'Europa esclude dal campo di applicazione associazioni che non hanno scopi economici, si è rinunciato esplicitamente a regolamentare in modo specifico l'applicabilità alle ONG (FF 2004 6215).

La questione se l'assegnazione di grandi manifestazioni da parte di federazioni sportive internazionali sia un'attività commerciale o meno ha ripreso importanza a seguito dei recenti scandali di corruzione. Non sussiste unanimità sulla questione se le città che si candidano siano in concorrenza tra loro ai sensi della LCSl. La risposta è negativa per il motivo che l'assegnazione di una manifestazione sportiva, che di per sé si svolge gratuitamente, non rappresenta un'attività commerciale. D'altra parte non si possono negare le immense ripercussioni economiche e i considerevoli interessi finanziari connessi alla decisione di assegnazione, soprattutto in occasione di manifestazioni come i Giochi olimpici, i mondiali o gli europei di calcio, i mondiali di atletica leggera o di rugby.

Riassumendo si deve constatare che nell'applicazione della Convenzione del Consiglio d'Europa le federazioni sportive internazionali – nel contesto di eventuali attività commerciali – non sono assolutamente state escluse dalla punibilità. Tuttavia si è rinunciato ad estendere esplicitamente alle ONG la corruzione in ambito privato disciplinata dalla LCSl. La Convenzione d'altronde non chiede un tale passo.

4.2.3 Convenzione ONU

Nella Convenzione ONU sono stati fissati per la prima volta standard mondiali per evitare la corruzione e lottare contro questo flagello. La Convenzione è entrata in vigore per la Svizzera il 24 ottobre 2009 e ha come obiettivo la creazione di una soluzione globale di diritto internazionale per la lotta contro la corruzione; una parte sostanziale della Convenzione è composta da misure di prevenzione (art. 5-14 Convenzione ONU).

Secondo la Convenzione ONU alla corruzione interna e a quella attiva e passiva di pubblici ufficiali esteri deve essere conferito il carattere di illecito penale (art. 15 f. Convenzione ONU), ma la punibilità è limitata alle attività commerciali internazionali. La corruzione in ambito privato è disciplinata invece solo in modo non vincolante («Ciascuno Stato Parte esamina l'adozione [...]»; art. 21 Convenzione ONU).

Per quel che riguarda le definizioni di pubblici ufficiali nazionali, di quelli esteri e di organizzazioni internazionali, si può rimandare alle spiegazioni fornite per la Convenzione OCSE e per quella del Consiglio d'Europa. I funzionari di federazioni sportive internazionali non rientrano dunque nel campo di applicazione della Convenzione ONU.

4.2.4 Conclusioni

Nessuna delle convenzioni vincolanti per la Svizzera contiene l'obbligo di perseguire penalmente casi di corruzione in cui sono coinvolti i funzionari di federazioni sportive internazionali quale reato di corruzione di pubblici ufficiali (nazionali o stranieri).

Per quel che riguarda la corruzione in ambito privato dalla Convenzione del Consiglio d'Europa si evince solo l'obbligo di rilevare i casi di corruzione in cui sono coinvolti funzionari di federazioni sportive internazionali quando sono classificabili come attività commerciali con una corrispondente influenza sulla concorrenza commerciale. La Svizzera ha soddisfatto questo obbligo con la revisione della LCSl nel 2006 (con il nuovo articolo 4a).

Nel quadro del terzo esame dei Paesi GRECO alla fine del 2011 è stato raccomandato alla Svizzera di formulare la fattispecie della corruzione quale reato perseguibile d'ufficio. L'8 giugno 2012 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di elaborare un progetto preliminare per rendere più rigoroso il diritto penale in materia di corruzione. In particolare dovranno essere analizzate l'opportunità di definire la corruzione un delitto perseguibile d'ufficio nell'articolo 4a LCSl e una trasposizione della disposizione relativa alla corruzione in ambito privato nel CP.

4.3 Soluzioni: la punibilità della corruzione all'interno delle federazioni sportive internazionali

4.3.1 L'esigenza di cooperazione

La lotta contro la corruzione richiede la collaborazione tra gli enti statali, gli operatori sportivi e chi offre le scommesse (questi ultimi nell'ottica della lotta alle partite

truccate e alla truffa nelle scommesse [cfr. in merito il capitolo 5]). Sono necessarie misure a diversi livelli: da una parte nello sport nazionale e internazionale organizzato in base al diritto privato (associazioni e federazioni nazionali, Swiss Olympic, federazioni sportive internazionali, COI ed altre organizzazioni sportive) e dall'altra da parte statale a livello nazionale (Confederazione) e a livello europeo rispettivamente a livello internazionale (Consiglio d'Europa, UE, UNESCO ecc.).

4.3.2 Misure sportive di diritto privato

La lotta contro la corruzione è in prima linea un compito degli organi sportivi di diritto privato. A livello delle associazioni internazionali e nazionali devono essere messi a punto e attuati sistemi di gestione responsabile che impongono allo sport ed alla relativa politica fino ai singoli membri delle associazioni e delle federazioni principi e regole di comportamento vincolanti.

Nella maggior parte delle organizzazioni sportive i relativi sistemi di autoregolamentazione sono presenti, quando lo sono, solo ad un livello rudimentale. I regolamenti esistenti (ad es. il Code of Ethics del COI o il Code of Conduct di Swiss Olympic) sono formulati come raccomandazioni non vincolanti per i membri delle associazioni. Sono necessari ordinamenti vincolanti ai diversi livelli dello sport con indicazioni chiare in merito alla trasparenza (suddivisione dei compiti e procedure chiare, nessuna decisione segreta, pubblicazione dei bilanci e del conto dei profitti e delle perdite e dei conflitti di interesse, controlli esterni), all'integrità (istruzioni chiare negli statuti e nel codice di comportamento, rigoroso controllo del loro rispetto) e alla struttura organizzativa («separazione dei poteri», limitazione della durata della carica, procedura di nomina in più fasi).

Al di là degli ordinamenti nazionali, è compito delle federazioni sportive nazionali, in particolare del COI, introdurre e imporre regole adeguate. È inoltre compito degli organi sportivi informare i destinatari delle disposizioni e porre parametri preventivi con programmi di formazione ad hoc.

4.3.3 Le misure statali

Anche alla Svizzera si chiedono misure più rigorose nella lotta contro la corruzione. Non ne va solo dell'integrità dello sport, ma anche della reputazione della Svizzera quale sede di numerose federazioni sportive internazionali.

Le crescenti globalizzazione e complessità hanno permesso alla corruzione di assumere dimensioni tali da impedire agli organi sportivi organizzati secondo il diritto privato di combatterla da soli. Lo Stato deve sostenere gli ambienti sportivi nelle loro attività contro la corruzione e deve intervenire e dirigere quando i loro sforzi si rivelano inefficaci o l'autoregolamentazione fallisce.

4.3.3.1 Sostegno da parte dello Stato

Lo Stato prende le misure istituzionali necessarie affinché anche gli organi sportivi di diritto privato abbiano a disposizione sufficienti strumenti penali di lotta contro la corruzione. È necessario esaminare come le attività di corruzione nelle ONG possa-

no essere comprese meglio nel diritto penale. Il capitolo 4.3.4 si sofferma sulle eventuali revisioni legislative.

Oltre agli approcci repressivi deve però essere presa in esame anche la possibilità di attuare misure preventive. Se si riesce a strutturare il reato di corruzione nelle associazioni internazionali in modo completo ai sensi dell'articolo 102 capoverso 2 CP, in base alla punibilità cumulativa delle organizzazioni sportive per lacune nell'organizzazione, sarà possibile creare uno strumento efficace per sviluppare e imporre strutture efficienti di gestione responsabile. È dunque necessario prevedere un'estensione dell'articolo 102 capoverso 2 CP alla variante passiva della corruzione.

La corruzione non si ferma al confine nazionale. È necessario continuare la collaborazione statale a livello europeo e internazionale. Le autorità federali devono impegnarsi perché la comunità internazionale degli Stati presenti principi di good governance universalmente validi o contenuti minimi per un «*Code of Best Practice in Sports*» generale. Inoltre a livello europeo è necessario prendere in esame l'opportunità di ampliare la Convenzione del Consiglio d'Europa al settore privato non commerciale. L'organizzazione della Conferenza EPAS dei ministri dello sport nel 2014 in Svizzera è un passo importante verso un coordinamento formale e materiale degli standard internazionali.

4.3.3.2 Conduzione da parte dello Stato

La lotta contro la corruzione negli ambienti sportivi è un compito soprattutto degli organi sportivi da svolgere prendendo misure opportune di gestione responsabile. Le autorità statali tuttavia devono intervenire per regolamentare e dirigere laddove l'autoregolazione manca del tutto o non è sufficiente.

In questi casi l'articolo 102 capoverso 2 CP assume significato pratico a livello penale. Come già spiegato, per determinati reati è possibile una responsabilità cumulativa delle organizzazioni sportive per comportamenti illegali dei relativi organi. Un'associazione può dunque essere punita insieme ad altre in via cumulativa, se i funzionari violano le norme contro la corruzione in ambito privato ai sensi dell'articolo 4a capoverso 1 LCSl (variante attiva). Una condizione per la punibilità dell'associazione è non aver imposto le misure necessarie e ragionevoli che avrebbero dovuto essere prese per impedire la corruzione. Le autorità statali disporrebbero di un ulteriore strumento penale con la definizione della corruzione privata quale reato perseguibile d'ufficio, un argomento di cui si è molto discusso. Gli organi statali hanno già oggi in determinati casi un diritto di querela di parte che però è limitato ai casi in cui ne va della protezione della reputazione della Svizzera all'estero (art. 10 cpv. 2 let. c in combinato disposto con l'art. 23 LCSl).

La revisione totale della legge sulla promozione dello sport (LPSpo; RS 415.0, in vigore dal 1° ottobre 2012) si è posta anche l'obiettivo di incoraggiare comportamenti che contribuiscano a radicare nella società i valori positivi dello sport e a combattere gli effetti collaterali indesiderati (art. 1 cpv. 1 lett. d LPSpo). La Confederazione ha la possibilità di sostenere con contributi gli sforzi di correttezza e sicurezza delle associazioni sportive (art. 4 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 18 cpv. 1 LPSpo e l'art. 41 ordinanza sulla promozione dello sport). Inoltre la Confederazione ha la possibilità di far dipendere la concessione di aiuti finanziari alle

organizzazioni sportive dal loro impegno per uno sport corretto e sicuro (art. 18 cpv. 2 LPSpo).

La Confederazione non promuove con contributi diretti le federazioni sportive internazionali. Le federazioni sportive internazionali godono in Svizzera di condizioni quadro favorevoli alla loro attività quale riconoscimento della situazione di favore di cui gode lo sport e il suo prezioso contributo per la società. Se si dovesse constatare che le federazioni sportive internazionali non intendono prendere le misure ragionevoli di lotta contro la corruzione e dunque a favore dei valori positivi dello sport per la società e la reputazione della Svizzera, la giustificazione di questi privilegi potrebbe essere minacciata. Ciò vale anche per il trattamento fiscale delle federazioni sportive internazionali da parte della Confederazione e dei Cantoni.

4.3.4 Opzioni di revisione del legislatore federale

4.3.4.1 Adeguamento delle norme sulla corruzione in ambito privato

Il rapporto di conformità del GRECO del 21 ottobre 2011 sulla terza valutazione della Svizzera raccomanda di trasformare la corruzione in ambito privato in reato perseguibile d'ufficio. Nonostante non sia contenuta in nessuna raccomandazione formale, il rapporto avanza la proposta di estendere la fattispecie ad associazioni e ad altre ONG, in particolare ad associazioni sportive, come permette di fare anche la relativa Convenzione del Consiglio d'Europa. Questo modo di procedere è seguito anche nel quadro dell'attuazione dell'iniziativa parlamentare SOMMARUGA. La corruzione di privati, prevista attualmente all'articolo 4a LCSI in combinato disposto con l'articolo 23 LCSI, deve essere trasformato in un reato perseguibile d'ufficio e introdotto al titolo 19 del CP.

Come già spiegato, il 18 giugno 2012 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di esaminare entro la primavera del 2013 l'opportunità di trasformare la corruzione di privati in un reato perseguibile d'ufficio e di trasporlo nel CP. In tale contesto devono essere presentate anche soluzioni per quel che riguarda l'assoggettamento delle organizzazioni (sportive) internazionali e dei loro funzionari al diritto penale sulla corruzione.

4.3.4.2 Equiparazione delle federazioni mantello internazionali alle organizzazioni internazionali

Un'altra soluzione consiste nell'equiparare le federazioni sportive internazionali alle organizzazioni internazionali. Questa soluzione era alla base dell'iniziativa parlamentare THANEI il cui scopo era completare l'articolo 322^{septies} CP (corruzione di pubblici ufficiali stranieri) ed equiparare le federazioni mantello internazionali alle organizzazioni internazionali. La revisione parziale proposta del diritto penale doveva permettere di sottoporre a sanzioni i funzionari in caso di corruzione nelle federazioni mantello ai sensi dell'articolo 322^{septies} CP.

A favore dell'equiparazione di diritto penale si adduce che le federazioni sportive internazionali rappresentano organizzazioni "parainternazionali". Se si parte dal presupposto che le federazioni mantello nella nostra società assumo un'importanza paragonabile a quella delle organizzazioni internazionali, l'analogia è senz'altro calzante. Gli Stati si contendono il diritto di svolgere le manifestazioni sportive sui

rispettivi territori; non di rado prima di un'assegnazione i funzionari vengono ricevuti come se si trattasse di ospiti dello Stato e i capi di Stato o di Governo partecipano alle manifestazioni in occasione delle assegnazioni per perorare la candidatura del rispettivo Paese. Di conseguenza, prima delle assegnazioni vengono fornite garanzie statali per il finanziamento di grandi manifestazioni sportive. Una gran parte dei costi di svolgimento è inoltre assunto dagli enti pubblici. Senza dimenticare i privilegi di cui godono le federazioni sportive internazionali concessi in base all'Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Comitato internazionale olimpico relativo allo statuto del Comitato internazionale olimpico in Svizzera (RS 0.192.122.415.1) (ad esempio soluzioni particolari di carattere fiscale o i vantaggi accordati all'IOC per entrare, aggiornare o lasciare il Paese).

Anche se in un primo momento questa soluzione può convincere, è alquanto lacunosa dal punto di vista politico e giuridico. L'equiparazione delle organizzazioni mantello alle organizzazioni internazionali può sembrare una soluzione pragmatica, ma non è opportuna nel contenuto. È difficile capire perché i funzionari corrotti di federazioni mantello internazionali debbano essere trattati in modo diverso da quelli di altre ONG. Un trattamento di favore per gli organi sportivi non è auspicabile né dal punto di vista sportivo né dal punto di vista politico o giuridico.

Da un punto di vista penale, l'equiparazione delle associazioni alle organizzazioni internazionali ne trasporrebbe l'attività di per sé di diritto privato al settore pubblico. Questo è materialmente problematico: si deve tener conto del fatto che a livello penale l'equiparazione di federazioni mantello internazionali ad organizzazioni internazionali eventualmente susciterebbe nuove intenzioni di avvicinare le federazioni sportive internazionali alle organizzazioni internazionali. Ma non esistono motivi oggettivi per giustificare ulteriori privilegi alle federazioni mantello internazionali come nel caso delle organizzazioni che rientrano nel campo di applicazione della legge federale del 22 giugno 2007 sui privilegi, le immunità e le facilitazioni, nonché sugli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera quale Stato ospite (Legge sullo Stato ospite, LSO; RS 192.12). Un assoggettamento alla legge sullo Stato ospite potrebbe portare addirittura alla situazione paradossale per cui ci si dovrebbe chiedere se sia il caso di accordare l'immunità ai funzionari di federazioni mantello internazionali ed eventualmente in che misura (art. 2 cpv. 2 e art. 3 cpv. 1 lett. b LSO).

L'iniziativa THANEI è stata ritirata il 13 gennaio 2012 a favore dell'iniziativa SOMMARUGA. Degli obiettivi dell'iniziativa SOMMARUGA si tiene conto nell'ambito dell'attuazione delle raccomandazioni del GRECO (incarico del Consiglio federale al DFGP dell'8 giugno 2012). Probabilmente le proposte di revisione saranno elaborate entro la fine di aprile 2013 e dunque non sarà necessario un esame più approfondito delle proposte di revisione appena descritte.

4.3.4.3 Equiparazione dei funzionari ai pubblici ufficiali stranieri

Un altro approccio per risolvere la questione potrebbe essere ricercato nell'equiparare nel diritto penale i funzionari di federazioni mantello internazionali ai pubblici ufficiali di organizzazioni internazionali. In questo modo il nesso non sarebbe più dato dalla federazione mantello internazionale, bensì dal funzionario. Il funzionario corrotto di una federazione mantello internazionale potrebbe essere perseguito come un pubblico ufficiale straniero ai sensi dell'articolo 322^{septies} CP.

Una soluzione di questo tipo andrebbe al nocciolo della questione: non sono le federazioni sportive internazionali a rappresentare un problema, ma i funzionari corrotti. Inoltre, contrariamente alla soluzione presentata nel capitolo precedente (equiparazione delle federazioni mantello internazionali), non si porrebbe la questione di un'ulteriore equiparazione delle federazioni sportive alle organizzazioni internazionali poiché non sarebbero le prime l'obiettivo dell'equiparazione, ma solo i relativi funzionari.

Tuttavia dal punto di vista del diritto penale l'equiparazione significherebbe accordare ai funzionari lo statuto di agenti statali. Contrariamente a questi ultimi, i funzionari di organizzazioni internazionali non sono né impiegati dell'amministrazione pubblica, né vi occupano provvisoriamente un ufficio (art. 110 cpv. 3 CP). Inoltre non esercitano compiti statali o pubblici. L'equiparazione dei funzionari del settore privato allo statuto di agente di uno Stato non sarebbe materialmente giustificabile.

4.3.5 Conclusioni

Dal punto di vista giuridico e di politica dello sport è necessario rifiutare una soluzione particolare per le federazioni mantello internazionali. Anche in quest'ottica i progetti legislativi già avviati concernenti l'iniziativa SOMMARUGA e l'attuazione delle raccomandazioni del GRECO del Consiglio d'Europa sono opportuni. Si deve dunque studiare come introdurre le ONG e in particolare le federazioni sportive internazionali nel diritto penale svizzero riguardante il reato di corruzione.

Dal punto di vista della politica dello sport è significativo che le fattispecie che devono essere modificate della corruzione in ambito privato devono essere definite come reati perseguibili d'ufficio ed eventualmente inserite nel CP. In questo modo sarebbe possibile garantire che la corruzione da parte di funzionari rientri in ogni caso nel diritto penale, anche se riguarda solo in modo indiretto un rapporto di concorrenza in ambito economico, come avviene in occasione delle decisioni di assegnazioni per lo svolgimento di manifestazioni sportive.

Le varianti attive del reato di corruzione devono definire come finora una responsabilità penale cumulativa delle associazioni sportive ai sensi dell'articolo 102 capoverso 2 CP. Inoltre deve essere esaminata l'opportunità di estendere le fattispecie di cui all'articolo 102 capoverso 2 CP alla corruzione passiva. In questo modo non solo si aumenterebbe considerevolmente la pressione per le organizzazioni sportive di sviluppare e imporre un'efficace gestione responsabile, ma si potrebbe anche affrontare l'elemento di ingiustizia inerente alla forma passiva della corruzione.

5 Partite truccate e scommesse illecite

5.1 Chiarimenti concettuali

5.1.1 Partite truccate

Nel presente rapporto, l'espressione «partite truccate» si riferisce alla manipolazione di eventi sportivi. Mediante accordo si modifica in maniera irregolare lo svolgimento o il risultato di una competizione sportiva o di uno specifico evento al fine di ottenere un vantaggio per se stessi o per terzi. In questo modo si elimina parzialmente o integralmente l'incertezza che solitamente caratterizza il risultato di una competizione.

5.1.2 Scommesse sportive

Nel presente rapporto, l'espressione «scommesse sportive» indica tutti i giochi in denaro per i quali il conseguimento di una vincita dipende dall'esatta previsione dell'esito di un evento sportivo. Normalmente le scommesse variano a seconda della tipologia di vincita: fissa («scommesse con bookmaker»¹) oppure variabile («scommesse al totalizzatore»²). Si utilizzano tuttavia anche altri criteri ed elementi distintivi. Nel campo delle partite truccate e delle scommesse illecite si distinguono le seguenti categorie:

- scommesse legali: tutte le scommesse autorizzate in un determinato territorio o Paese (per es. in virtù di una licenza rilasciata da un'autorità di sorveglianza);
- scommesse illegali: tutte le scommesse vietate in un determinato territorio o Paese;
- scommesse irregolari: tutte le scommesse per le quali si rilevano divergenze o irregolarità nelle poste effettuate o negli eventi oggetto della scommessa.

5.2 Sviluppi nel campo delle manipolazioni

I casi di corruzione non sono una novità nello sport. Il primo episodio della storia risale ai Giochi olimpici del 388 a.C., quando il pugilatore Eupolo di Tessalia corruppe tre dei suoi avversari per aggiudicarsi la gara. Oggi manipolazioni e scommesse illecite sono un fenomeno che mina l'integrità dello sport. Gli scandali delle scommesse venuti alla luce negli ultimi anni mostrano che le manipolazioni sportive sono gestite e controllate sempre più spesso da reti internazionali.

5.2.1 Forme di manipolazione

L'esempio classico di manipolazione legata a scommessa è l'accordo con giocatori o arbitri per modificare l'esito di una partita. La maggior parte delle volte il mandante si serve di un intermediario per suggerire al giocatore o all'arbitro corrotto come truccare la partita. Se il mediatore riesce a convincere, dietro pagamento, i giocatori o l'arbitro a manipolare la partita, il mandante si serve di assistenti per concludere varie scommesse. Qualora si ottenga il risultato auspicato, gli aiutanti ricevono i proventi delle vincite, che sono riciclate e trasmesse al mandante.

I casi degli ultimi anni mostrano che le manipolazioni possono riguardare tutte le combinazioni possibili: partecipazione di singoli giocatori, di entrambe le squadre avversarie, solo di una squadra, degli assistenti o persino dei tecnici dello stadio (cosiddetto «floodlight scandal»³). In sostanza si può scommettere su qualsiasi evento possibilmente contestabile (per es. goal o differenza di reti alla fine della partita o del primo tempo, numero di cartellini gialli prima dell'intervallo, durata

¹ Scommesse con quote di vincita fisse. I partecipanti scommettono contro l'organizzatore, che assume lo stesso rischio del partecipante stesso.

² La vincita, inizialmente indeterminata (quota di vincita variabile), dipende dal numero di scommettitori e dall'importo delle poste. Gli scommettitori giocano l'uno contro l'altro, mentre per l'organizzatore il gioco non comporta alcun rischio.

³ Negli anni novanta, un guasto al sistema di illuminazione interruppe il campionato della English Premiership proprio nel momento più favorevole agli scommettitori clandestini.

della partita alla prima rimessa in gioco o al primo calcio d'angolo). Si può parlare di partita truccata anche quando un arbitro o un giocatore, indipendentemente dall'effettivo andamento del gioco, cerca di far assegnare un cartellino giallo o una punizione al settantesimo minuto.

Spesso in realtà è piuttosto difficile valutare se l'esito della partita è frutto di un intervento scorretto o illecito o è ancora ammissibile. Il problema può essere dimostrato servendosi dell'esempio fittizio di una squadra di hockey sul ghiaccio che si è già qualificata in nazionale per i play-off. Dal punto di vista sportivo è assolutamente legittimo se questa squadra, in una partita di qualifica per essa non più rilevante, decide di utilizzare soprattutto giocatori di riserva per tenere i giocatori migliori per la successiva partita di play-off. Un comportamento di questo tipo può tuttavia diventare problematico quando una partita non è più importante per una squadra, mentre per quella avversaria comporta una possibile retrocessione.

5.2.2 Attori statali e privati: importanza di una regolamentazione

Nel campo delle scommesse sportive si incontrano vari portatori d'interesse: i partecipanti alle scommesse, la società in generale, lo Stato, gli operatori di scommesse e lo sport. Gli interessi divergenti si manifestano soprattutto in merito alla valutazione della necessità di regolamentare il mercato delle scommesse sportive.

Gli scommettitori chiedono che l'offerta di giochi sia attrattiva e che le scommesse si svolgano in modo sicuro e leale. È nell'interesse della società che i proventi delle scommesse possano essere utili al bene comune e al tempo stesso evitare le ripercussioni negative del mercato delle scommesse, in particolare di tipo finanziario. È compito dello Stato proteggere e promuovere il bene dei cittadini. A tal riguardo le autorità statali sono chiamate anche a evitare la dipendenza dal gioco e ad adottare i provvedimenti necessari per lottare efficacemente contro questo tipo di dipendenza. L'offerta di scommesse deve avvenire in un mercato regolamentato e ordinato. Si deve evitare di ripiegare sulle scommesse illegali che eludono i controlli statali. Il mercato delle scommesse illegali offre non solo possibilità incontrollate di manipolazione, ma diminuisce anche le risorse per attività di pubblico interesse. Le vincite derivanti dalle scommesse illegali rimangono nelle mani degli operatori illegali.

In un mercato disciplinato si deve anche proteggere la competizione sportiva quale oggetto della scommessa. Le partite truccate mettono a repentaglio i valori fondamentali dello sport. L'incertezza del risultato è alla base di qualsiasi competizione sportiva: se si condiziona la sua imprevedibilità mediante un accordo preventivo, si pregiudica non solo la credibilità della singola partita, bensì l'integrità dello sport in generale. In particolare, la manipolazione delle competizioni a scopo di lucro mina seriamente le fondamenta dello sport.

Poco importa se le partite sono truccate a causa delle scommesse sportive o per altri motivi: in entrambi i casi lo sport è minacciato. La crescita vertiginosa dell'industria delle scommesse e gli abusi nella manipolazione esigono un mercato delle scommesse sportive regolamentato. Le scommesse sportive illegali, che eludono qualsiasi controllo statale, offrono un terreno incontrollato alle organizzazioni criminali. Lo Stato deve dunque contrastare attivamente le partite truccate al fine di difendere il pubblico interesse.

Per quanto concerne l'offerta di scommesse, nel valutare le questioni di regolamentazione primeggiano gli interessi commerciali. L'offerta si concentra principalmente sulle scommesse relative a qualsiasi tipo di manifestazione sportiva. Per gli operatori

che risiedono in Svizzera è decisivo concepire l'offerta in maniera tale da essere competitivi rispetto ai concorrenti esteri: ciò vale soprattutto per il mercato in rete.

Per i promotori di scommesse la regolamentazione del mercato diventa dunque interessante nella misura in cui protegge il loro segmento e disciplina così le scommesse. Dipendenza dal gioco, partite truccate, scommesse illecite e mercati delle scommesse illegali rappresentano grandi sfide anche per gli operatori autorizzati.

5.2.3 Crescita del mercato delle scommesse sportive e pericoli correlati

Negli ultimi anni, parallelamente alla professionalizzazione dello sport e alla sua commercializzazione, anche il settore delle scommesse sportive internazionali si è aperto a nuovi campi d'attività. A poco a poco i rapidi progressi tecnologici nel campo delle telecomunicazioni hanno rivoluzionato l'industria delle scommesse. Oggi tramite Internet in qualsiasi momento e luogo vengono offerte e concluse scommesse. Considerata la diffusione di Internet in tutto il mondo, diventano sempre meno efficaci le restrizioni all'offerta poste dagli Stati e il loro inserimento nei monopoli statali. Al contempo i controlli delle autorità e in particolare la lotta contro le scommesse illegali diventano compiti sempre più impegnativi e complessi.

Da molto tempo l'industria delle scommesse sportive ha assunto una dimensione globale. Le possibilità di guadagno in tutto il mondo hanno trasformato il mercato delle scommesse sportive in un'attività remunerativa per le organizzazioni criminali. Nel frattempo la manipolazione di singoli soggetti nell'ambito di un unico evento sportivo non costituisce più la regola. In primo piano figurano oggi le manipolazioni in grande stile organizzate da reti criminali (mafia delle scommesse) e sempre più frequenti in tutto il mondo.

5.2.4 Nuovi campi di manipolazione

Da tempo le gare sportive di punta non sono più l'unico obiettivo delle manipolazioni, che sempre più spesso interessano anche le partite meno mediatizzate delle leghe inferiori e gli sport meno professionali. Sembra affermarsi la tendenza a corrompere soprattutto gli sportivi, gli arbitri e le altre persone dai redditi inferiori coinvolte nelle manifestazioni sportive.

Sempre più di frequente queste categorie di persone ottengono entrate supplementari con le scommesse sportive. Anche se solitamente queste scommesse non sono vincolate a manipolazioni, la semplice conclusione di una scommessa su una competizione sportiva, alla quale si partecipa attivamente o passivamente, ha già un retrogusto problematico. In questi casi non è mai chiaro se e in che misura l'esito della scommessa sia stato influenzato in modo scorretto e illecito grazie a «informazioni privilegiate».

Le scommesse truccate non riguardano solo le discipline sportive più mediatiche, come il calcio. Negli ultimi anni il sospetto di scommesse illecite ha riguardato anche altri sport, come baseball, boxe, basket, football americano, corse di cavalli, biliardo inglese, cricket, rugby, hockey sul ghiaccio e tennis.

5.2.5 Excursus: attuali casi di manipolazione

5.2.5.1 Germania e Italia

Nella Repubblica federale tedesca le scommesse calcistiche del 2005 rappresentano lo scandalo più clamoroso dai tempi della Bundesliga 1970/71, che aveva coinvolto diversi giocatori, allenatori e funzionari. Secondo il tribunale di Berlino il mandante dello scandalo delle scommesse, Ante Sapina, nel 2004 aveva concluso in grande stile scommesse su partite di calcio da lui manipolate. Con l'aiuto dei fratelli coimputati, aveva versato cospicue tangenti agli arbitri Hoyzer e Marks e a diversi giocatori. Le persone corrotte dovevano influenzare in modo scorretto e illecito l'esito della partita per ottenere il risultato voluto da Ante Sapina. Nel novembre 2006 Ante Sapina è stato condannato a una pena detentiva complessiva di quasi tre anni per frode e Robert Hoyzer, ex arbitro della DFB, a quasi due anni e mezzo per partecipazione in sei casi di truffa. Anche per le altre persone coinvolte è stata pronunciata una pena detentiva condizionata.

Nello stesso periodo uno scandalo di partite truccate («Calciopoli» della stagione 2004/2005) ha scosso anche il mondo calcistico italiano. L'ex direttore sportivo della Juventus Torino, Luciano Moggi, manipolò l'esito del campionato italiano truccando 29 partite su 38 con l'aiuto di arbitri, giocatori e funzionari. A bordo campo arbitri servizievoli, appositamente selezionati per le partite più importanti, che a seconda dell'occorrenza vedevano o non vedevano i rigori, decidevano così le sorti della partita. Pare che Luciano Moggi abbia ordinato persino ai giornalisti sportivi di adeguare i loro commenti e gli interventi televisivi a suo piacimento. Nel 2006 Luciano Moggi è stato condannato a cinque anni di interdizione dell'esercizio della professione dal tribunale sportivo dalla Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC). L'8 novembre 2011 è stato dichiarato colpevole dal tribunale di Napoli per aver manipolato il sistema calcistico italiano come mandante di un'associazione criminale. In prima istanza è stato condannato a una pena detentiva di cinque anni e quattro mesi.

Le indagini in corso rivelano che le autorità italiane stanno facendo luce su un altro scandalo complesso nel mondo delle scommesse calcistiche. Cristiano Doni, ex capitano dell'Atalanta Bergamo, ha agito per modificare in modo scorretto e illecito il risultato di almeno tre partite della sua squadra, sperando così di poter riaccedere alla serie A. Per questo motivo la FIGC ha squalificato Cristiano Doni per tre anni. Si parla di bustarelle per 40 000-400 000 euro a partita e per i mandanti di vincite di decine di milioni derivanti dalle scommesse. Diversi gruppi di persone sono sospettati di essere i mandanti: il cosiddetto gruppo degli «zingari», capitanati da un serbo domiciliato in Svizzera. Poi un gruppo di «albanesi», che pare abbia fatto confessioni sul direttore sportivo del Ravenna Calcio, una squadra di serie C. I sospetti riguardano infine i «bolognesi», il gruppo più efficiente e meglio strutturato, guidati da un ex giocatore della nazionale. Si suppone che i mandanti delle scommesse si trovassero a Singapore, mentre i centri operativi in Europa dell'Est. I promotori di scommesse asiatici sono i principali protagonisti. Si indaga anche in Svizzera: il sospetto è che le bustarelle fossero riciclate tramite un conto bancario elvetico.

Da ottobre 2010 il tribunale di Bochum si sta occupando di un altro scandalo delle scommesse, il principale caso emerso finora in Europa nel quadro di vari processi paralleli, il primo dei quali si è tenuto il 13 aprile 2011. Tre persone sono state dichiarate colpevoli di aver manipolato, o di averci tentato, almeno 16 partite delle

leghe tedesche (serie A giovani fino alla serie B e due partite degli europei) negli anni 2008-2009. Gli autori sono stati condannati a diversi anni di detenzione per truffa organizzata. I giudici non sono però riusciti a capire se i giocatori corrotti avessero giocato male intenzionalmente. In maggio 2011 sono state pronunciate altre condanne nei confronti di tre persone ritenute colpevoli di aver manipolato circa 50 partite, tra le quali anche gli incontri di Champions League e le qualificazioni ai mondiali. Anche Ante Sapina, già coinvolto dello scandalo scommesse della Bundesliga nel 2004-2005, è stato condannato a una pena detentiva di cinque anni e sei mesi.

Sui documenti dell'accusa figuravano 32 rappresentanti di Germania, Belgio, Slovenia, Croazia e Svizzera (22 partite di Challenge League e 6 partite preparatorie). Due delle nove partite con la partecipazione della Svizzera erano partite internazionali: Basilea-Sofia (3:1), il 5 novembre 2009 nel quadro dell'Europa League, e Svizzera-Georgia (1:0), il 18 novembre 2009, per le qualifiche agli europei degli under 21. In base alle informazioni più recenti si può escludere la partecipazione attiva da parte dell'FC Basel 1893 o della nazionale svizzera under 21. Secondo il tribunale le scommesse illegali per circa due milioni di euro riguardano 32 partite. Complessivamente si sospetta che quasi 270 partite siano state manipolate. Il tribunale di Bochum indaga su diversi casi che coinvolgono oltre 250 indagati.

5.2.5.2 Svizzera

Nel contesto dei suddetti casi di manipolazione in Germania, il Ministero pubblico della Confederazione aveva avviato un'inchiesta penale contro otto giocatori. Nell'agosto del 2012 due procedimenti erano ancora pendenti dinanzi al Tribunale penale federale di Bellinzona. Conformemente all'articolo 146 capoversi 1 e 2 del Codice penale, cinque calciatori sono stati condannati per complicità nel mestiere della truffa e in alcuni casi anche di tentata complicità (decreto d'accusa del Ministero pubblico della Confederazione del 18 novembre 2011). Una procedura è stata sospesa. Finora sono passate in giudicato le sentenze riguardanti undici partite della Challenge League manipolate nel 2009: in cinque casi erano coinvolti giocatori dell'FC Thun. Il 17 aprile 2009, nella partita FC Gossau - FC Thun (4:3) e il 26 aprile 2009, nella partita Yverdon Sport - FC Thun (5:1), dietro compenso due centrocampisti dell'FC Thun hanno permesso agli avversari di attaccare e hanno perso così la partita. Nella partita FC Wil 1900 - FC Thun (2:0) del 16 maggio 2009, tre giocatori dell'FC Thun e uno dell'FC Wil sono stati corrotti con denaro per fare in modo che l'FC Thun perdesse con due goal. Un giocatore dell'FC Thun ha provocato un rigore, l'attaccante dell'FC Thun non doveva attaccare e il difensore dell'FC Thun non doveva difendere, in modo tale che il giocatore dell'FC Wil 1900 potesse segnare. In merito alla partita FC Solothurn - FC Thun (0:1) dell'11 luglio 2009 e alla partita FC Winterthur - FC Thun (2:1) del 5 ottobre 2009, i due giocatori summenzionati dell'FC Thun sono stati nuovamente accusati di tentata manipolazione e di complicità nel mestiere della truffa. In quest'ultima partita entrambi i giocatori avevano ricevuto 14 000 euro per far segnare due goal nel secondo tempo, poco importava a vantaggio di quale squadra o se con un rigore. Nel secondo tempo è stato segnato però solamente un goal e il tentativo di manipolazione è dunque fallito.

La partita FC Servette - FC Gossau (4:0) del 30 maggio 2009 è stata invece manipolata da un centrocampista dell'FC Gossau insieme ad altri due compagni di squadra,

per un compenso di 15 000 franchi. L'FC Servette era stato libero di attaccare e aveva potuto vincere con almeno due goal di differenza. Un altro tentativo di manipolazione ha avuto come protagonista il centrocampista nella partita FC Locarno - FC Gossau (2:2) del 14 agosto 2009. Era stato pattuito che il centrocampista dell'FC Gossau e altri due compagni di squadra cercassero di far perdere l'FC Gossau e che a partire dal trentesimo minuto fossero segnate due o tre reti. Il 26 settembre 2009 lo stesso centrocampista, con l'aiuto di altri due compagni di squadra, nella partita FC Lugano - FC Gossau (7:0), ha ricevuto tangenti per fare in modo che l'FC Gossau perdesse e che nel secondo tempo fossero segnati due goal. Anche la partita del 1° novembre 2009 FC Gossau - FC Vaduz (1:4) è stata manipolata dai giocatori di entrambe le squadre. Da un lato il centrocampista dell'FC Gossau già nominato che, con l'aiuto di un altro compagno di squadra, ha ricevuto 25 000 franchi per manipolare la partita in modo tale che l'FC Vaduz fosse libero di attaccare e potesse vincere con almeno tre goal nel secondo tempo. Dall'altro lato un attaccante dell'FC Vaduz, istruito e pagato affinché, conoscendo il punto debole dell'FC Gossau, potesse giocare sempre nell'ala destra e segnare i goal vincenti.

Un altro tentativo di manipolazione ha riguardato la partita del 3 maggio 2009 FC Wil 1900 - FC St. Gallen (1:1). A un centrocampista dell'FC Wil erano stati promessi 10 000 franchi per far perdere la propria squadra con una differenza di due reti. Avrebbe dovuto cercare di far segnare due goal nel secondo tempo. Un ennesimo caso ha riguardato la partita FC Biel - FC Fribourg (2:0) del 17 luglio 2009. Un difensore dell'FC Fribourg, insieme ad altri due compagni, per 5 000 franchi ciascuno si era dichiarato disposto a far perdere la propria squadra con una differenza di almeno due goal grazie ai rigori. Il difensore è stato condannato perché era evidente che durante la partita permetteva all'FC Biel di attaccare liberamente e dunque di vincere.

5.3 Misure per lottare contro partite truccate e scommesse illecite

5.3.1 Diritto privato

5.3.1.1 Adozione di sistemi di monitoraggio

In reazione ai recenti scandali delle scommesse, sono state fondate organizzazioni per gestire sistemi di preallarme per sorvegliare le poste delle scommesse internazionali e le quote scommesse. L'iniziativa è nata dal comune accordo di sport e operatori di scommesse.

Nel 2005 i principali promotori europei di scommesse in rete hanno dunque fondato la *European Sports Security Association (ESSA)*, allo scopo di riconoscere tempestivamente scommesse e persone del settore sospette in varie discipline sportive. L'apposito sistema di monitoraggio identifica eventuali campioni di scommesse, approfondisce i processi e trasmette i dati alle federazioni sportive affiliate, tra le quali figurano anche la FIFA e l'UEFA.

Parallelamente l'associazione europea delle lotterie (*European Lotteries and Toto Association, EL*) gestisce l'ELMS (*European Lotteries Monitoring System*). Si prevede di trasformare questo sistema di monitoraggio in un dispositivo di preallerta globale per le scommesse sportive, che coinvolge anche i membri dell'associazione internazionale delle lotterie (*World Lottery Association, WLA*) in Asia.

Il gruppo Sportradar ha proposto un altro sistema all'interno della propria gamma di prodotti «Betradar» per monitorare le scommesse. Il *Fraud Detection System (FDS)* sorveglia circa 300 operatori nel mercato internazionale delle scommesse sportive e fornisce dati alle federazioni affiliate, tra le quali l'UEFA e la FIFA, nonché all'Associazione francese di tennis e alla nazionale tedesca di pallamano.

In campo sportivo la FIFA ha fondato l'*Early Warning System (EWS)*, che collabora con circa 400 operatori nella sorveglianza delle scommesse sportive di tutti i giochi delle competizioni della FIFA. Da dicembre 2008 anche presso la UEFA è attivo il *BFDS (Betting Fraud Detections System)*, un sistema di preallerta analogo contro le scommesse illecite. In caso di sospetta manipolazione viene stilato un rapporto e si avviano ulteriori accertamenti. Nel 2009 il Comitato olimpico internazionale (CIO) ha creato l'*International Sports Monitoring (ISM)* in collaborazione con l'Interpol, al fine di sorvegliare le scommesse nel campo dei Giochi olimpici.

5.3.1.2 Codici deontologici

Negli ultimi anni le federazioni sportive internazionali hanno cercato in ogni modo di emanare disposizioni interne sui comportamenti individuali in materia di scommesse. In questo modo si intende limitare la partecipazione alle scommesse sportive da parte di atleti, allenatori, funzionari e altre persone coinvolte nelle competizioni.

SportAccord, l'associazione mantello delle federazioni sportive internazionali olimpiche e non olimpiche (*International Sports Federation*), con il sostegno della federazione delle lotterie europee (EL) e la *World Lottery Association (WLA)* dirige un programma per prevenire e lottare contro le partite truccate («*Global Programme to stop Match-fixing in Sport*»). Oltre a un programma di e-learning, sarà messo a disposizione delle federazioni sportive un manuale esaustivo e un regolamento esemplificativo. Anche l'*Association of European Professional Football Leagues (EPFL)* dispone di altri regolamenti esemplificativi.

Il codice etico del CIO vieta ai membri del movimento olimpico qualsiasi partecipazione a scommesse sportive correlate ai Giochi (punto A.5 del codice etico del CIO 2012). Secondo il preambolo del codice sono interessati i membri del CIO, le città candidate e ospitanti, gli organizzatori dei Giochi olimpici e i comitati olimpici nazionali. I partecipanti sono obbligati a tenere un comportamento corretto e sportivo. È esplicitamente vietato influenzare i risultati delle partite contravvenendo ai principi dell'etica sportiva (punto A.6 del codice etico del CIO 2012). Anche il codice etico della FIFA vieta ai propri funzionari scommesse, giochi d'azzardo, lotterie e iniziative analoghe o affari connessi alle partite di calcio (cpv. 13 del codice etico della FIFA 2009). Da maggio 2011 la FIFA collabora con Interpol nelle indagini sulle scommesse clandestine.

Si spinge ancora oltre l'*Association of Tennis Professionals (ATP)*, che nelle proprie regole deontologiche «*Tennis Anti-Corruption Programm*» prevede il divieto assoluto di scommessa per giocatori, ma in particolare anche per allenatori, assistenti, agenti, parenti, ospiti e per coloro che partecipano allo svolgimento dei rispettivi tornei (capitolo VIII, punto 8.05, sezione D.1a e 1b in combinato disposto con le sezioni B.6, B.21 e B.24).

A marzo 2012 Swiss Olympic, in veste di associazione mantello delle organizzazioni sportive svizzere e di comitato olimpico nazionale, ha emanato un codice di

condotta contenente i principi di comportamento ai quali i suoi membri e tutti i membri delle istanze di Swiss Olympic si devono attenere. Il codice contiene un divieto di partecipazione diretta o indiretta a scommesse o giochi d'azzardo legati a eventi sportivi in Svizzera o all'estero e considerati illegali dalla legislazione elvetica. Sono inoltre vietati i rapporti commerciali con promotori di scommesse illegali (Codex 9 del codice di condotta). Le richieste formulate nel codice vanno effettivamente nella giusta direzione, anche se non sono esaustive. Per esempio manca una limitazione per le scommesse sportive in merito alle quali si dispone di informazioni privilegiate.

Numerose società di scommesse sostengono attivamente gli sforzi dello sport, mettono a disposizione regolamenti esemplificativi e lanciano programmi di formazione e di sensibilizzazione. Così i principali promotori di scommesse europei, rappresentati da *European Gaming and Betting Association (EGBA)*, *European Sports Security Association (ESSA)* e *Remote Gambling Association (RGA)*, insieme all'associazione degli atleti europei (*European Elite Athletes Association*), hanno dato vita a una campagna di sensibilizzazione. L'obiettivo è di permettere agli sportivi e alle altre persone attive nello sport di comprendere meglio l'importanza dell'integrità sportiva e di promuovere un comportamento consono nei confronti delle scommesse. La campagna si fonda su un codice di condotta sviluppato congiuntamente dalle organizzazioni coinvolte (*Code of Conduct on Sports Betting for Players*).

5.3.1.3 Conclusione

Nella lotta contro i giochi truccati in relazione con le scommesse sportive, un ruolo di prim'ordine spetta in particolare alle federazioni sportive internazionali. All'interno delle organizzazioni sportive sono necessarie regole chiare per partecipare alle scommesse. Data l'importanza del problema si raccomanda alle organizzazioni sportive di professare una politica di tolleranza zero e di non ammettere alcuna forma di corruzione e di manipolazione sportiva.

Nei codici deontologici si devono indicare chiaramente le azioni che non sono ammesse e che saranno sanzionate. Soprattutto a sportivi (allenatori, assistenti, famiglie, agenti ecc.), arbitri, funzionari e persone altrimenti coinvolte nell'organizzazione delle gare si deve vietare la possibilità di scommettere sulle discipline sportive o sulle competizioni cui partecipano direttamente o indirettamente. La violazione di questo divieto e la trasmissione di informazioni riservate devono essere punite. Si devono inoltre prevedere sanzioni per le manipolazioni o i tentativi di manipolazione dei risultati o di altri aspetti legati agli eventi sportivi. Inoltre, le persone summenzionate devono essere obbligate a comunicare qualsiasi tentativo di corruzione da parte di terzi. In considerazione di eventuali conflitti di interesse, all'interno delle organizzazioni sportive vanno predisposti sistemi di comunicazione che consentano di notificare queste informazioni in maniera confidenziale. Le organizzazioni sportive devono essere tenute a informare i propri membri sulle regole deontologiche. Tramite programmi di prevenzione e di formazione, si devono illustrare i pericoli e i rischi delle partite truccate e delle scommesse clandestine, non solo per lo sport, ma anche per la propria carriera sportiva.

In vista di un monitoraggio efficace del mercato delle scommesse globale e dello scambio di informazioni per perseguire i reati, occorre rafforzare ulteriormente la collaborazione tra le organizzazioni sportive e i promotori di scommesse. Solamente lo scambio di informazioni consente una punizione coerente delle manipolazioni all'interno delle associazioni e un intervento efficace da parte dello Stato.

5.3.2 Diritto pubblico

5.3.2.1 Iniziative internazionali

Come già spiegato al punto 2.2.2.2, il 15 marzo 2012 il Consiglio d'Europa ha approvato una risoluzione sul tema della collaborazione internazionale per promuovere l'integrità dello sport e combattere le partite truccate (MSL 12 [2012] 8). Alla rete EPAS del Consiglio d'Europa si chiede di avviare le trattative su una possibile convenzione internazionale per lottare contro le partite truccate. Si deve inoltre valutare la possibilità di una nuova piattaforma che serva per lo scambio e la cooperazione tra i promotori di scommesse e lo sport. Per promuovere la collaborazione delle autorità nazionali preposte alla regolamentazione e per favorire uno scambio internazionale che consenta di armonizzare la regolamentazione sarà infine valutata la possibilità di fondare una rete internazionale per le autorità di regolamentazione delle scommesse.

A livello internazionale si devono citare le attività del *Working Group on the Fight Against Irregular and Illegal Betting in Sport*. Le misure proposte dal gruppo di lavoro del CIO per la prevenzione, l'informazione e la formazione nonché per la sorveglianza e la repressione sono descritte in maniera esaustiva al numero 2.2.2.3.

5.3.2.2 Iniziative nazionali: revisione della legislazione sulle lotterie

Nel 2004 il Consiglio federale, su richiesta dei Cantoni, ha deciso di sospendere provvisoriamente la revisione della legge sulle lotterie. In compenso i Cantoni, tramite la conclusione di un accordo intercantonale, si sono impegnati a eliminare autonomamente le lacune e le anomalie esistenti in materia di lotterie e scommesse (principalmente l'utilizzo uniforme e coordinato della legislazione sulle lotterie e la ripartizione trasparente delle risorse). Il DFGP, incaricato di redigere un rapporto sull'efficacia delle misure cantonali adottate, a settembre 2010 ha presentato i risultati della propria valutazione al Consiglio federale. Il DFGP vi affermava che mediante la Convenzione intercantonale sulla sorveglianza, l'autorizzazione e la ripartizione dei proventi delle lotterie e delle scommesse gestite sul piano intercantonale o su tutto il territorio della Confederazione (Convenzione) era stato possibile eliminare numerose lacune. Tuttavia il rapporto ha messo in evidenza le ulteriori possibilità di miglioramento e ha raccomandato un adeguamento delle basi legali (soprattutto la legislazione federale sulle lotterie e la Convenzione).

Il 22 aprile 2009 il Consiglio federale ha affidato al DFGP un altro mandato incaricandolo di procedere alle modifiche legislative necessarie per allentare il divieto dei giochi d'azzardo svolti per mezzo di reti elettroniche di telecomunicazione nell'ambito delle case da gioco. In relazione alle case da gioco si dovevano creare le basi legali per permettere il rilascio di una concessione a un numero limitato di offerenti di giochi in rete. Si dovevano inoltre prevedere misure tecniche volte a

impedire i giochi d'azzardo illegali basati su una rete elettronica di telecomunicazione. Il DFGP era inoltre incaricato di esaminare, in collaborazione con i Cantoni, l'eventuale necessità di adeguare le basi legali in materia di lotterie e scommesse. Tali modifiche avrebbero permesso altresì di fornire alle autorità strumenti appropriati per la lotta contro le lotterie e le scommesse illegali organizzate attraverso reti elettroniche di telecomunicazione.

Parallelamente è stata affidata al DFGP anche la redazione del messaggio del Consiglio federale del 20 ottobre 2010 concernente l'iniziativa popolare federale «Per giochi in denaro al servizio del bene comune» (10.093) e il relativo controprogetto diretto (art. 106 Cost.), accolto da Popolo e Cantoni nella votazione dell'11 marzo 2012 (FF 2010 7023). A tal riguardo, il DFGP è stato incaricato di formulare d'intesa con i Cantoni proposte per proseguire i lavori di revisione della legge sulle lotterie, sospesi nel 2004.

6 La punibilità delle partite truccate e delle scommesse illecite

6.1 Diritto internazionale

Ad oggi a livello internazionale, in materia di partite truccate e scommesse illecite non esistono accordi le cui disposizioni siano state riprese nell'ordinamento giuridico della Svizzera. La dodicesima Conferenza dei ministri dello sport del Consiglio d'Europa, tenutasi il 14 e 15 marzo 2012 a Belgrado, ha approvato una risoluzione sull'eventuale elaborazione di una convenzione, ma per il momento diversi Stati, in particolare i Paesi scandinavi e la Gran Bretagna, sono contrari a un regolamento vincolante.

A questo riguardo occorre menzionare la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) relativa ai monopoli statali nel campo delle scommesse sportive e delle lotterie. L'8 settembre 2010, in via pregiudiziale (causa C-409/06), la Grande Camera della CGUE ha sancito la possibilità di giustificare un monopolio statale delle scommesse sportive per motivi di pubblico interesse, come la lotta e la prevenzione delle dipendenze. Il principio della proporzionalità risulta rispettato solo se è possibile garantire maggiore coerenza e sistematicità nella lotta e nella prevenzione delle dipendenze. La CGUE nega invece tale possibilità quando lo Stato, al fine di massimizzare le entrate, autorizza le campagne per promuovere la partecipazione attiva ad altri giochi d'azzardo che non rientrano nel monopolio delle scommesse sportive (come le lotterie statali e i giochi dei casinò). La scelta dello Stato di massimizzare le entrate praticando o tollerando una politica per sviluppare altri giochi d'azzardo con un maggiore potenziale di dipendenza sarebbe inconciliabile con la libertà di stabilimento e di prestazione di servizi vigente in Europa.

6.2 Diritto nazionale

6.2.1 Legge concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate (LLS)

6.2.1.1 Principali orientamenti della regolamentazione

L'articolo 106 della Costituzione federale attribuisce alla Confederazione una competenza legislativa concorrente ed estesa nel settore dei giochi in denaro. Le case da

gioco sono disciplinate dalla legge del 18 dicembre 1998 sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco (LCG; RS 935.52). Le disposizioni in materia di lotterie e scommesse sono sancite nella legge dell'8 giugno 1923 concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate (LLS; RS 935.51). Nel campo dell'esecuzione di questa legge i Cantoni godono di un considerevole margine discrezionale (soprattutto nell'autorizzazione e nella sorveglianza di lotterie e scommesse). Possono emanare disposizioni cantonali complete in merito al sistema di autorizzazione e di vigilanza (art. 15 LLS), sottoporre le lotterie di utilità pubblica o di beneficenza a maggiori restrizioni o proibirle affatto (art. 16 LLS).

La legge sulle lotterie, in vigore da ormai 100 anni, secondo il messaggio del 1918 dovrebbe permettere di lottare meglio contro le lotterie professionalmente organizzate e contrastare efficacemente i danni economici e morali provocati alle persone. La legge definisce le lotterie sulla base di quattro criteri (posta, premi in gioco, sorte e piani prestabiliti). Di principio le lotterie sono proibite (art. 1 LLS). Possono essere tuttavia autorizzate dall'autorità cantonale competente qualora abbiano uno scopo d'utilità pubblica (art. 5 cpv. 1 LLS). La proibizione non s'estende alle cosiddette tombole (art. 2 LLS), che sottostanno alla legislazione cantonale.

La Convenzione intercantonale sulla sorveglianza, l'autorizzazione e la ripartizione dei proventi delle lotterie e delle scommesse gestite sul piano intercantonale o su tutto il territorio della Confederazione, entrata in vigore il 1° luglio 2006, mira a garantire un'applicazione unitaria e coordinata della legge sulle lotterie. La Commissione intercantonale delle lotterie e delle scommesse (Comlot) è incaricata di sorvegliare il mercato delle scommesse e delle lotterie nonché il rispetto delle relative disposizioni. La Commissione si occupa soprattutto del rilascio delle autorizzazioni e della vigilanza delle scommesse gestite sul piano intercantonale o su tutto il territorio della Confederazione (art. 5 e segg. Convenzione).

6.2.1.2 Scommesse sportive in Svizzera

In Svizzera sono proibite l'offerta e la conclusione di scommesse relative a manifestazioni sportive (art. 33 LLS). È in facoltà della legislazione cantonale autorizzare le scommesse al totalizzatore che hanno luogo sul territorio del Cantone (art. 34 LLS).

A livello intercantonale e nazionale, due società offrono scommesse sportive: Swisslos in Svizzera tedesca e in Ticino e Loterie Romande in Svizzera romanda.

L'autorizzazione rilasciata a Swisslos e Loterie Romande prevede anche il diritto d'impiego di reti elettroniche di telecomunicazione per lo svolgimento delle scommesse sportive. In Svizzera solamente queste due società possono proporre scommesse sportive tramite Internet. Sono invece considerate illegali tutte le altre scommesse sportive, soprattutto quelle offerte all'estero.

6.2.1.3 Pene nel campo delle scommesse sportive

La legge concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate prevede una pena per l'offerta e la pubblicità di scommesse sportive non autorizzate e dunque illegali in Svizzera (art. 33 e 38 segg. LLS). Non è invece punibile la partecipazione a scommesse sportive non autorizzate in Svizzera e offerte tramite

Internet o in altro modo. La LLS non prevede pene specifiche per le scommesse illecite.

6.2.2 Legge federale contro la concorrenza sleale (LCSI)

6.2.2.1 Divieto d'inganno

Lo scopo della legge contro la concorrenza sleale è garantire una concorrenza leale e inalterata (art. 1 LCSI). Si tutela primariamente l'istituzione «concorrenza economica» e non i diritti soggettivi degli operatori del mercato. La protezione dei diritti soggettivi dei partecipanti, in particolare dei concorrenti, può derivare solo indirettamente dalla protezione dell'istituzione.

È proibita la concorrenza sleale, che procura profitti materiali ingiustificati per un concorrente a scapito di un altro (art. 2 segg. LCSI). Le persone interessate possono domandare la cessazione di una lesione o la sua riparazione (art. 9 LCSI) e in determinati casi sono previste anche sanzioni penali (art. 23 LCSI).

Non rientrano nelle fattispecie particolari previste dagli articoli 3-8 della legge contro la concorrenza sleale i tentativi di manipolare in modo scorretto e illecito un evento sportivo (per es. accordandosi per non segnare goal volutamente o provocare un cartellino giallo per vincere la scommessa). Pertanto è applicabile unicamente la clausola generale dell'articolo 2 della legge contro la concorrenza sleale. Questa disposizione, valida come generale divieto di inganno, considera sleale o illecito qualsiasi comportamento o pratica d'affari ingannevole, o altrimenti lesivo delle norme della buona fede, che influisce sui rapporti tra concorrenti o tra fornitori e clienti.

6.2.2.2 Partite truccate e distorsione della concorrenza

Come già illustrato al numero 4.1.2.4, la legge contro la concorrenza sleale disciplina i comportamenti economici e rilevanti dal punto di vista della concorrenza. Il comportamento deve essere tale da potersi riflettere sui rapporti di mercato: deve puntare oggettivamente a influenzare i rapporti competitivi e non può avvenire in un contesto completamente differente (per es. per motivi puramente ideologici o personali).

Se lo scopo della manipolazione è falsificare la competizione sportiva (per es. impedire una retrocessione), la valutazione se sussiste un rapporto economico dipende dal fatto di essere stata perpetrata o meno nel settore dello sport professionistico. Questo settore rappresenta oggi un'«attività economica». Gli sportivi retribuiti per il loro lavoro o piuttosto per le loro prestazioni non intrattengono unicamente un rapporto di sport, ma anche di competizione economica. Negli ultimi anni la commercializzazione delle proprie prestazioni sportive per conseguire un reddito è diventata sempre più importante. Gli atleti offrono «sul posto» prestazioni sportive per le quali esiste un corrispondente gruppo di interessati e di destinatari (in particolare squadre, associazioni, sponsor, fornitori, media e fan). L'entità del compenso, in particolare anche degli sponsor, dipende in buona parte dalle prestazioni sportive e dall'esito della competizione, che a sua volta determina la sconfitta o il ritiro dell'avversario. Gli sportivi partecipano al sistema di concorrenza economica, poiché il risultato della loro prestazione influisce direttamente sulle loro entrate, tramite premi o con-

tributi pubblicitari o di sponsor, o indirettamente, per esempio in termini di rapporto di lavoro. Non rientrano invece nel campo di applicazione della LCSl gli sport di massa e più amati nel tempo libero, nei quali gli sportivi non perseguono scopi di lucro.

Anche in merito alla manipolazione di manifestazioni sportive al fine di modificare le possibilità nel mercato delle scommesse, occorre valutare se, in virtù della legge contro la concorrenza sleale, esiste un comportamento rilevante ai fini economici e concorrenziali. Il comportamento falsato di arbitri e giocatori, spesso legato al pagamento di tangenti, consente ai manipolatori di disporre di maggiori informazioni (giocatore manipolatore o arbitro, committente, intermediari ecc.). Quando si partecipa a scommesse sportive, questo vantaggio in termini di informazioni consente di ridurre in modo scorretto il rischio solitamente immanente nella scommessa.

L'articolo 2 della legge contro la concorrenza sleale considera dunque sleale il comportamento degli sportivi che lede le norme della buona fede, che indebitamente mina la parità sportiva o economica dell'avversario nel mercato sportivo commerciale per ottenere vantaggi materiali. In determinate circostanze, lo stesso potrebbe valere quando gli sportivi, con il loro comportamento sleale, influiscono sulle proprie possibilità di scommessa o su quelle di terzi, di solito istigatori o corruttori.

6.2.2.3 Non punibilità

Secondo la legge contro la concorrenza sleale è punibile solo la violazione degli articoli 3-6. In particolare non è punita la violazione del divieto d'inganno di cui all'articolo 2 della medesima legge. Una sanzione penale delle manipolazioni delle gare rilevanti per la concorrenza sarebbe contraria al principio di legalità e al divieto di analogia del diritto penale (art. 1 CP).

Chi è lesa o minacciata negli interessi economici è protetta soltanto dal diritto civile, con le azioni negatorie e riparatorie previste dall'articolo 9 della legge contro la concorrenza sleale.

6.2.3 Codice penale (CP)

La manipolazione in ambito sportivo può essere perseguita come reato di truffa ai sensi dell'articolo 146 del Codice penale.

6.2.3.1 Casi di frode

Il legislatore ha inserito la truffa tra i reati patrimoniali: l'articolo 146 del Codice penale sancisce che sarà protetto anzitutto il patrimonio, non solo della persona truffata, ma anche di terzi.

Commette reato di truffa chiunque, per procacciare a sé o ad altri un indebito profitto, inganna con astuzia una persona affermando cose false o dissimulando cose vere, oppure ne conferma subdolamente l'errore inducendola in tal modo ad atti pregiudizievoli al patrimonio proprio o altrui. Nel campo delle scommesse sportive il reato di truffa sussiste per esempio nel caso riportato nel prosieguo.

Con la vendita della schedina per la scommessa su un evento sportivo il partecipante dichiara di non essere coinvolto nella manipolazione dell'evento stesso (oggetto

della scommessa) e nei rischi legati alla scommessa. Può succedere tuttavia che il partecipante premediti subdolamente di indurre in errore il collaboratore della ricevitore al momento della conclusione del contratto di scommessa. Nel concludere il contratto di scommessa il collaboratore è indebitamente portato a credere che la manipolazione dell'evento sportivo non modifichi sensibilmente il rischio della scommessa a scapito dell'impresa di scommesse. Con il pagamento della vincita, il promotore della scommessa registra una perdita economica pari all'importo della vincita al netto della posta scommessa. La truffa termina con il pagamento della vincita.

È colpevole lo scommettitore che intenzionalmente manipola un evento sportivo in particolare tramite giocatori, arbitri o funzionari. I giocatori che influenzano direttamente una competizione sono colpevoli eventualmente di complicità in truffa anche se non partecipano alla scommessa. Di fatto il reato di truffa, data la sua sistematicità, pone le autorità giudiziarie dinanzi a grandi sfide. È un compito complesso e dispendioso fornire la prova dell'inganno, dell'errore e dei danni nonché della causalità degli elementi.

Inoltre, dal punto di vista della politica sportiva, il reato di truffa previsto dall'articolo 146 del Codice penale è troppo limitato poiché protegge in primo luogo il patrimonio degli operatori di scommesse. A causa dell'errore necessario per l'operatore di scommesse, ovvero del collaboratore che accetta la scommessa in sua vece, si può presumere che automaticamente tutte le scommesse effettuate su Internet, ossia senza la partecipazione di una persona fisica, esulano dall'articolo 146 del Codice penale. Di conseguenza anche le manipolazioni da parte di complici come giocatori, arbitri e funzionari non sono perseguibili.

È necessario constatare che il reato di truffa non protegge l'integrità e la credibilità dello sport né il corretto svolgimento degli eventi sportivi. Diventa dunque discutibile se sia punibile conformemente all'articolo 146 del Codice penale anche la manipolazione delle partite per falsare la concorrenza sportiva (per esempio per ottenere un titolo) sulla base di componenti economiche puramente indirette (per esempio la perdita di sponsor).

6.2.3.2 Punibilità

A condizione di riuscire a provare tutti gli elementi del reato di truffa, per la manipolazione di scommesse sportive si può infliggere una pena detentiva fino a cinque anni o una pena pecuniaria. Se il colpevole fa mestiere della truffa, il Codice penale prevede una pena detentiva più severa, sino a dieci anni (art. 146 cpv. 2 CP). Principale autore è il mandante/lo scommettitore che, eventualmente con l'aiuto di intermediari, manipola la competizione con l'aiuto di giocatori, arbitri, funzionari o altri. Queste persone direttamente manipolate, in base all'entità del loro contributo, possono essere condannate per concorso nella truffa.

6.2.4 Conclusione

In determinati casi, la manipolazione di partite e scommesse può rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 2 della legge contro la concorrenza sleale, a condizione che si tratti di un comportamento rilevante in termini economici e concorrenziali. Legalmente non sono invece ammesse sanzioni penali nel campo d'applicazione dell'articolo 2 della legge contro la concorrenza sleale.

Volendo punire penalmente la manipolazione delle partite e delle scommesse sportive, rimane solo la fattispecie della truffa sancita dall'articolo 146 del Codice penale. Al riguardo rimane però da stabilire se il reato, data la sua complessità e le difficoltà dell'argomentazione, effettivamente può servire per lottare contro la manipolazione delle partite e della concorrenza. Dal punto di vista sportivo il reato di truffa è eccessivamente limitato. Si possono tutelare solamente alcuni interessi pecuniari (per esempio quelli di un operatore di scommesse), ma non la veridicità o la credibilità dello sport o il corretto svolgimento delle competizioni sportive. Per fugare eventuali dubbi, de lege ferenda si dovrebbe inoltre valutare se sancire espressamente l'applicabilità della norma alle scommesse su Internet, alle scommesse illegali e alle scommesse all'estero.

Per poter contrastare in modo mirato le partite truccate e le scommesse illecite, sono necessarie norme che consentano alle autorità preposte di perseguire e sanzionare in modo efficiente le manipolazioni. A causa della portata spesso globale delle scommesse sportive manipolate sono inoltre necessarie direttive internazionali che permettano lo scambio di informazioni tra le autorità inquirenti e dunque la collaborazione internazionale nella lotta alla criminalità.

6.3 Possibili soluzioni: punibilità delle truffe sportive e delle scommesse illecite

6.3.1 Obiettivi

Come nella lotta alla corruzione nelle associazioni, anche per la lotta efficace alle truffe sportive e alle scommesse illecite è necessaria la collaborazione tra le organizzazioni sportive, gli operatori di scommesse e le autorità statali. L'impegno è richiesto soprattutto al settore sportivo disciplinato dal diritto privato: le organizzazioni sportive sono tenute a stabilire e a imporre regole vincolanti che siano indicazioni comportamentali chiare per le parti coinvolte (per esempio il divieto di manipolazione delle gare, il divieto di scommessa, l'uso di informazioni privilegiate e i conflitti di interessi). È opportuno che le organizzazioni sportive, oltre a informare i propri membri sui rischi e sui pericoli delle truffe sportive e delle scommesse illecite, adottino programmi specifici di educazione e sensibilizzazione.

Lo Stato dovrebbe sostenere con tutte le proprie forze lo sport. La collaborazione internazionale tra gli Stati (Consiglio d'Europa, UNESCO, Interpol, UNODC) risulta decisiva per proteggere la trasparenza dello sport. Nella lotta al crimine bisognerebbe incentivare lo scambio di informazioni a livello internazionale e la collaborazione tra le diverse autorità penali.

La politica sportiva nazionale auspica strumenti penali, in aggiunta alle attuali disposizioni della legge contro la concorrenza sleale e del Codice penale, che dovrebbero contemplare anche azioni preventive. Nell'ambito dell'autonomia associativa sarebbe opportuno obbligare gli attori sportivi del diritto privato ad adottare tutte le procedure organizzative necessarie per impedire la manipolazione di attività sportive e scommesse.

Bisogna considerare se introdurre una fattispecie di «truffa sportiva» per proteggere l'integrità e la credibilità dello sport nel suo insieme, in aggiunta agli interessi di natura patrimoniale. Oltre al nuovo strumento giuridico materiale, rimane ancora da

dimostrare se le attuali possibilità nel campo del diritto penale procedurale siano sufficienti per affrontare le sfide attuali, prima di riuscire ad attuarle in modo efficace. La manipolazione delle scommesse rappresenta una nuova forma di criminalità organizzata. A causa del suo carattere globale, dell'elevata complessità e della mancanza di trasparenza delle strutture e dei processi, la polizia e le autorità inquirenti necessitano di un maggiore coordinamento a livello nazionale e internazionale, e di conoscenze specifiche più approfondite. Inoltre, bisogna valutare se in particolari circostanze il Ministero pubblico della Confederazione debba disporre di nuove competenze procedurali, come già avviene per criminalità organizzata, riciclaggio di denaro sporco e criminalità economica (art. 24 CPP). Proprio nel caso di reati in più Cantoni o al di fuori dei confini svizzeri, la mancanza di un indirizzo comune può creare lacune nello scambio di informazioni e rallentare la procedura. Inoltre, data la mancanza di specialisti e di mezzi finanziari, sono soprattutto i Cantoni più piccoli a scontrarsi con l'inadeguatezza delle proprie possibilità nel caso di procedure complesse a livello internazionale.

Già nel suo rapporto del 10 dicembre 2010 il Consiglio federale ha auspicato un ruolo rafforzato della Confederazione nel perseguimento delle associazioni criminali e proposto l'introduzione di una competenza federale facoltativa nel caso di reati compiuti da associazioni criminali, tra i quali potrebbero rientrare anche le scommesse illecite e le frodi sportive. Il futuro di questo progetto è ancora incerto poiché un ampliamento solo puntuale dell'articolo 24 del Codice di procedura penale sarebbe problematico.

6.3.2 Una nuova fattispecie: la truffa sportiva

L'opinione pubblica è fortemente interessata a proteggere l'integrità e la credibilità dello sport, e dunque a garantire il regolare svolgimento delle competizioni sportive.

La legge dovrebbe punire soprattutto chi, al fine di procurare un indebito profitto a se stesso o a terzi, influenza il risultato o l'andamento di una competizione sportiva in modo sleale e contrario ai principi della correttezza sportiva. Si dovranno discutere approfonditamente e valutare soprattutto la portata della disposizione, il suo inserimento nel sistema giuridico e i punti di contatto con altri temi, come il riciclaggio di denaro e la criminalità organizzata.

6.3.2.1 Truffe sportive e doping

In Svizzera la discussione sull'introduzione della fattispecie di «truffa sportiva» alimenta, ovviamente, un dibattito sulle sanzioni per il reato di doping.

In sede di revisione della legge sul promovimento dello sport, la Svizzera ha mantenuto fede al principio di base delle attuali sanzioni contro il doping. L'atleta che fa uso di sostanze dopanti deve essere sanzionato dalla propria federazione sportiva (per esempio attraverso la sospensione dalle gare). Oltre a ciò, vanno perseguiti penalmente i reati di doping da parte degli atleti. Le persone che producono, acquistano, importano, esportano, impongono, forniscono, vendono, consumano, mettono in commercio, cedono o possiedono sostanze dopanti o utilizzano metodi dopanti su terzi, secondo l'articolo 22 della legge sul promovimento dello sport possono essere

condannate a una pena detentiva fino a tre anni o a una pena pecuniaria. Nei casi più gravi è prevista addirittura una pena detentiva fino a cinque anni.

Rimane ancora da chiarire nel dettaglio in quale modo l'eventuale introduzione della «truffa sportiva» andrà a ripercuotersi sulle sanzioni esistenti per il reato di doping.

6.3.2.2 Inquadramento giuridico

L'inserimento di una norma di diritto penale nel diritto penale accessorio o nel Codice penale avviene in base alla relazione della norma con altre norme amministrative o con altre disposizioni legali vigenti. Quando invece sussiste una particolare prossimità con un altro ambito legislativo, solitamente le nuove disposizioni di diritto penale sono integrate in quelle del diritto penale accessorio.

A causa della stretta relazione con l'ambito legale che disciplina lo sport, l'eventuale fattispecie di truffa sportiva potrebbe inserirsi all'interno della legge per il promozione dello sport. Considerate le analogie con i reati di frode e corruzione presenti nel Codice penale, occorre valutare anche la possibilità di introdurre questa fattispecie nel Codice penale.

6.3.3 Diritti immateriali negli eventi sportivi

6.3.3.1 Legislazione vigente

Lo statuto giuridico dell'organizzatore di eventi sportivi non è disciplinato dal diritto svizzero (DTF 131 III 384). Il diritto d'autore (LDA; RS 231.1) tutela soltanto le esecuzioni di artisti interpreti (art. 33 LDA; diritti di protezione affini).

Una manifestazione sportiva è un evento incorporato da cui non derivano diritti materiali che rientrano nei diritti reali. Di fatto il controllo su una manifestazione sportiva non si può esercitare integralmente mediante la proprietà. Nel momento in cui la manifestazione in questione diventa accessibile al pubblico, gli eventi e i risultati della manifestazione stessa possono essere sfruttati da terzi. A causa della mancanza di un potere di controllo effettivo e completo, occorre valutare se, nel caso di esibizioni sportive, si possa concedere una protezione legale completa con le stesse motivazioni previste nel caso di beni immateriali protetti da diritto d'autore.

6.3.3.2 Diritto di protezione della prestazione e sport

Il diritto di protezione della prestazione potrebbe garantire all'avente diritto una tutela completa sotto forma di diritti di proprietà intellettuale trasferibili. In mancanza – come accade in Svizzera – del diritto di protezione della prestazione, si possono tutelare legalmente solo singoli aspetti di una manifestazione sportiva, non però la manifestazione in quanto tale. La tutela dei singoli beni economici creati dall'organizzatore in occasione dell'evento sportivo (per esempio piattaforme di marketing e di comunicazione, ma anche dei cartelloni con i programmi della stagione che servono per il mercato delle scommesse) si limita alle parti contraenti. Non è previsto un effetto protettivo globale neanche nei confronti di terzi, non parti al contratto. Questi ultimi potrebbero dunque rilevare le prestazioni a un prezzo nettamente inferiore e poi specularci.

Con la creazione di un diritto originario di protezione della prestazione per il bene economico «manifestazione sportiva» si proteggerebbero come beni soprattutto le prestazioni e gli investimenti dell'organizzatore, ovvero lo sviluppo, l'organizzazione e lo svolgimento della manifestazione sportiva. Le attività di eventuali approfittatori risulterebbero di gran lunga più difficili. Sarebbero inoltre tutelati anche tutti gli eventi e i risultati delle manifestazioni sportive, che sono alla base del mercato delle scommesse. Ciò permetterebbe di controllare l'attività del promotore di scommesse, in particolare nel mercato illegale, con l'assegnazione di apposite licenze. Gli operatori sportivi avrebbero da un lato la possibilità di determinare chi può offrire scommesse sullo svolgimento e sul risultato delle loro manifestazioni sportive. Dall'altro si potrebbero impedire determinati tipi di scommesse che presentano un elevato potenziale di rischio di manipolazione (per es. le scommesse su giochi in corso, le cosiddette «scommesse live»).

Attualmente la legge prevede che ciascuno Stato decida autonomamente quali scommesse possono essere offerte sul proprio territorio (cfr. n. 5.1.2). Ciò significa per esempio che un promotore di scommesse asiatico, se autorizzato dalla legislazione del suo Paese, tramite Internet può offrire in Svizzera scommesse su manifestazioni sportive. Diventa influente il fatto che la legislazione federale considera illegali queste offerte di scommesse visto che sul proprio territorio le scommesse sportive su Internet sono autorizzate solo se offerte da Swisslos o Loterie Romande. L'operatore sportivo svizzero deve quindi accettare la possibilità che su Internet si scommetta sulla sua manifestazione sportiva, anche se la legislazione svizzera lo vieta e se il rischio di manipolazione del gioco è elevato (per es. «scommesse live»).

Occorre inoltre notare che lo sport non può avere un ritorno dal mercato delle scommesse illegali. Contrariamente a quanto avviene per Swisslos e Loterie Romande, che legalmente sono tenute a impiegare gli utili delle scommesse sportive per scopi di pubblica utilità, soprattutto per lo sport, i proventi delle scommesse illegali su Internet rimangono interamente nelle mani degli operatori di scommesse esteri. I dati pubblicati sul volume del mercato delle scommesse sportive illegali variano sensibilmente. Nel suo rapporto finale del 4 febbraio 2009 sui giochi d'azzardo offerti in Internet, la Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie parla di un prodotto lordo dei giochi delle scommesse illegali su Internet che varia tra i 10,5 e i 57 milioni di franchi all'anno, pari a una media annua di 34 milioni di franchi.

6.3.4 Divieto di scommessa per i partecipanti agli eventi sportivi

In ambito di politica sportiva è obbligatorio il divieto assoluto di scommessa per gli sportivi e per coloro che partecipano agli eventi sportivi (arbitri, funzionari, allenatori ecc.) o che frequentano questo ambiente.

Diverse federazioni sportive applicano già queste regole. Come esempio guida si possono citare le regole comportamentali contenute nel «Tennis Anti Corruption Programme» dell'*Association of Tennis Professionals (ATP)*, che prevedono il divieto assoluto di scommessa per tutti i giocatori (articolo VIII numero 8.05 sezioni D.1a e 1b). Il divieto riguarda essenzialmente i giocatori, ma anche i soggetti strettamente correlati («Related Persons»: allenatori, assistenti, agenti, parenti, ospiti del torneo ecc.). Il divieto di scommessa si estende anche a tutti i soggetti che participa-

no alla realizzazione del torneo – su cui si dovrebbe scommettere («Tournament Support Personnel»: direttore del torneo, organizzatore, impiegato e responsabile ecc.; articolo VIII numero 8.05 sezioni B.6, B.21 e B.24).

I divieti di scommessa delle varie organizzazioni sportive sono indispensabili per proteggere la trasparenza nello sport e bisogna accogliere con soddisfazione l'attuale ampliamento dei divieti legati a strategie efficienti di gestione responsabile.

Considerando gli avvenimenti degli ultimi anni nell'ambito delle truffe sportive e delle scommesse illegali, ci si deve tuttavia domandare se le organizzazioni sportive siano in grado di arrestare queste manovre illegali solo con misure volontarie di autoregolazione. Si devono perciò valutare eventuali interventi legislativi statali integrativi. L'attuale revisione della legge sulle lotterie potrebbe essere l'occasione per dibattere sulla necessità, sull'efficacia e sulla possibilità di imporre un divieto di scommessa per determinate categorie di persone e di scommesse.

7 Conclusioni e priorità

7.1 L'obbligo di rispettare i valori fondamentali dello sport

La corruzione, le truffe sportive e le scommesse illegali, insieme al doping e alla violenza, rappresentano le maggiori minacce per lo sport. Le conseguenti azioni illegali nuocciono alla reputazione e all'integrità dello sport poiché mettono in dubbio l'imprevedibilità delle competizioni.

La corruzione e la disonestà contraddicono apertamente i valori fondamentali alla base dello sport, le cui regole sono orientate ai principi di giustizia e rispetto. La lotta contro la scorrettezza e l'illegalità pone tutti i partecipanti dinanzi a grandi sfide. Gli abusi in quest'ambito hanno acquisito una dimensione sempre più transfrontaliera e seguono complessi modelli di collegamento.

Questo sviluppo richiede un duplice intervento. Per prima cosa, è essenziale che l'economia, lo Stato e la società, ma soprattutto le organizzazioni sportive, affermino con maggiore chiarezza e con misure coerenti la propria disponibilità a lottare efficacemente contro le attività scorrette e illecite. In secondo luogo, i successi nella lotta agli abusi presuppongono che si migliori ulteriormente la collaborazione tra le autorità statali, le organizzazioni sportive e i promotori di scommesse, sia a livello nazionale che internazionale.

7.2 Provvedimenti e impegno nazionale e internazionale

Al momento numerose misure per lottare contro la corruzione e la manipolazione delle scommesse sportive sono in fase di preparazione o di applicazione sia a livello nazionale che internazionale.

7.2.1 Contesto internazionale

A livello internazionale, la commissione speciale dei Paesi membri del Consiglio d'Europa (GRECO) occupa un posto preminente nella lotta alla corruzione. Questa commissione controlla l'applicazione nei singoli Paesi delle norme contro la corruzione della Convenzione del Consiglio d'Europa e, nel quadro delle valutazioni dei

Paesi, esprime raccomandazioni su eventuali misure da adottare per lottare più efficacemente contro la corruzione.

Nella risoluzione del 15 marzo 2012, i ministri dello sport del Consiglio d'Europa hanno esortato le istituzioni del Consiglio e anche l'Unione europea a intensificare la collaborazione nello sport al fine di promuoverne l'integrità e lottare contro la manipolazione delle gare. Partendo da questi presupposti si dovrebbero intraprendere le trattative per una nuova convenzione contro la manipolazione degli eventi sportivi (*match-fixing*). Considerata l'importanza del problema, la Svizzera ha richiesto e ottenuto la guida della prossima conferenza dei ministri nel 2014.

Il 2 febbraio 2012 un gruppo internazionale di lavoro del CIO ha approvato alcune raccomandazioni e misure innovative nella lotta alle truffe sportive e alle scommesse illecite. In primo piano risalta l'intenzione di creare un codice di condotta universale che contenga principi fondamentalmente validi per tutti i tipi di sport.

7.2.2 Contesto nazionale

A livello nazionale si discute dell'attuazione delle raccomandazioni emesse dalla commissione GRECO nel 2011. A questo proposito il DFGP è stato incaricato di presentare nella primavera 2013 un avamprogetto di revisione del reato di corruzione nel settore privato; rimane ancora da verificare la qualifica come reato perseguibile d'ufficio.

Gli sforzi della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale vanno nella stessa direzione, soprattutto per quanto riguarda l'attuazione dell'iniziativa parlamentare SOMMARUGA il cui scopo è di perseguire d'ufficio il reato di corruzione nel settore privato e di trasferirlo nel titolo 19 del Codice penale.

7.3 Efficacia degli strumenti esistenti

I diversi scandali degli ultimi anni hanno mostrato che gli strumenti di cui disponiamo oggi per lottare contro la corruzione e le competizioni sportive manipolate non bastano per soddisfare le aspettative dell'opinione pubblica. Gli strumenti disponibili non consentono di ottenere l'efficacia auspicata in un contesto sempre più complesso e globale. Ciò vale soprattutto per gli strumenti in possesso delle organizzazioni sportive, ma anche per gli strumenti statali che, specialmente a livello internazionale, sono sviluppati solo in maniera rudimentale e pertanto devono essere potenziati.

Per quanto riguarda i provvedimenti delle organizzazioni sportive, le attuali misure di autoregolazione non sono sufficienti per affrontare le crescenti sfide dello sport globalizzato e professionalizzato nel contesto della relativa commercializzazione. Nella maggior parte delle organizzazioni sportive mancano regolamenti interni efficaci. Anche lo Stato è chiamato ad assumere le responsabilità previste dall'ordinamento giuridico, incluso l'obbligo di verificare gli eventuali aggiornamenti necessari della legislazione vigente.

7.4 Necessità di legiferare

7.4.1 Responsabilità primarie dello sport

Il concetto di Stato e il diritto vigente in Svizzera non attribuiscono alla società la responsabilità primaria in ambito sportivo. Spetta essenzialmente alle organizzazioni sportive creare regole vincolanti per prevenire e contrastare la corruzione e le competizioni manipolate.

Coloro che partecipano agli avvenimenti sportivi devono poter seguire regole di comportamento chiare e vincolanti, tra le quali: divieto di scommessa, manipolazione delle gare e corruzione nonché norme per coordinare informazioni privilegiate, liberalità e conflitti di interessi.

La gestione responsabile, ispirata ai principi della good governance, diventa una componente essenziale nella lotta contro la corruzione e gli accordi di gioco. Per poter garantire la loro funzione direttiva, le organizzazioni sportive devono sensibilizzare, informare e formare i membri in merito ai rischi e ai pericoli connessi a partite truccate e scommesse illecite.

Sono soprattutto le maggiori associazioni internazionali che devono promulgare standard completi di good governance (Code of Best Practice) con corrispondenti codici deontologici universalmente validi per tutti i membri del movimento olimpico.

7.4.2 Ambiti di valutazione prioritari della legislazione federale

In merito alle responsabilità nell'applicazione dei principi dello Stato di diritto è necessario anche l'intervento statale. Per tale motivo si deve valutare la possibilità di modificare le basi legali vigenti negli ambiti indicati qui di seguito.

7.4.2.1 Sono già stati avviati i lavori per una revisione delle disposizioni sulla lotta alla corruzione nel settore privato (art. 4 LCSI) allo scopo di renderla un reato perseguibile e di inserirla nel Codice penale. Probabilmente all'inizio del secondo trimestre del 2013 sarà presentato un avamprogetto di revisione.

A tal riguardo si mostrerà se e in che misura i membri di associazioni e ONG, soprattutto i membri delle federazioni sportive internazionali, potranno rientrare meglio nel campo di applicazione del diritto penale svizzero in materia di corruzione. Si deve inoltre valutare la possibilità di considerare come reato la nuova fattispecie di corruzione nel settore privato previsto dall'articolo 102 capoverso 2 del Codice penale (variante di reato attivo e passivo). In questo modo si creerebbe anche la possibilità di considerare responsabili della mancanza o dell'insufficienza di misure preventive le organizzazioni sportive.

7.4.2.2 Nella misura in cui il reato di truffa previsto del Codice penale non basta per lottare efficacemente contro i giochi truccati e le scommesse illecite, si deve valutare la possibilità di introdurre un nuovo reato di «truffa sportiva». A tal riguardo occorre chiarire il suo rapporto con le disposizioni penali vigenti in materia di doping. Occorre inoltre considerare che la manipolazione delle scommesse nel contesto internazionale, a causa di strutture complesse e opache, emerge come nuova forma di criminalità organizzata e di riciclaggio di denaro.

7.4.2.3 Nell'ambito dell'attuale revisione della legislazione sulle lotterie si devono infine valutare le misure da adottare nella lotta contro i promotori di scommesse illegali.