



Referenza: ESBK-D-28643401/88

Rapporto della Commissione federale delle case da gioco CFCG all'attenzione del Consiglio federale sulla

Situazione delle case da gioco in Svizzera alla fine del 2021

con raccomandazioni sull'ulteriore modo di procedere

9 marzo 2022



Indice

1.	Introduzione	9
1.1	Situazione	9
1.2	Obiettivi del rapporto	11
1.3	Argomenti non trattati.....	11
2.	Analisi della situazione in riferimento all'offerta di giochi terrestre e all'offerta in linea	12
2.1	Entrata in vigore della nuova legge sui giochi in denaro.....	12
2.1.1	Situazione di partenza.....	12
2.1.2	Modifiche importanti rispetto alla legge sulle case da gioco e conseguenze ..	12
2.1.2.1	Osservazioni generali.....	12
2.1.2.2	Estensione della concessione e proposta di giochi in linea	12
2.1.2.3	Blocco dell'accesso.....	13
2.2	Conseguimento degli scopi della legge (art. 2 LGD).....	14
2.2.1	Svolgimento dei giochi sicuro e trasparente	14
2.2.1.1	Basi legali e attuazione da parte delle case da gioco	14
2.2.1.2	Constatazioni risultanti dall'attività di vigilanza	16
2.2.1.3	Conclusione	18
2.2.2	Protezione della popolazione dai pericoli insiti nei giochi in denaro.....	18
2.2.2.1	Protezione dalla dipendenza dal gioco e dal gioco eccessivo	18
2.2.2.2	Lotta alla criminalità e al riciclaggio di denaro	25
2.2.3	Introiti per la Confederazione e i Cantoni	27
2.2.3.1	Disposizioni legali e attuazione da parte delle case da gioco	27
2.2.3.2	Constatazioni risultanti dall'attività di vigilanza	32
2.2.3.3	Conclusioni	32
2.2.4	Conclusioni sul raggiungimento degli obiettivi della legge	32
2.3	Condizioni quadro economiche	33
2.3.1	Evoluzione dei bacini d'utenza e sfruttamento del potenziale di mercato	33
2.3.2	Situazione commerciale	34
2.3.2.1	Evoluzione del prodotto lordo dei giochi e degli indicatori.....	34
2.3.2.2	Ripartizione delle quote di partecipazione	37
2.3.2.3	Situazione concorrenziale	38
2.3.3	Ripercussioni sull'economia	43
2.3.3.1	Categorie di case da gioco.....	43
2.3.3.2	Ripercussioni economiche	43
2.3.4	Conclusioni in merito alle condizioni economiche.....	46
2.4	Conclusioni generali sull'analisi della situazione	47

2.5	Futuro delle case da gioco	48
2.5.1	Offerta di giochi terrestre.....	48
2.5.1.1	Potenziale di mercato non ancora sfruttato	48
2.5.1.2	Evoluzione futura delle case da gioco terrestri dal punto di vista degli attuali gestori.....	51
2.5.2	Offerta di giochi in linea.....	52
2.5.2.1	Evoluzione futura dell'offerta di giochi in linea dal punto di vista dei gestori attuali.....	52
2.5.3	Valutazione della CFCG.....	53
3.	Raccomandazioni per la procedura di rilascio della concessione	55
3.1	Osservazioni generali sulla procedura di rilascio della concessione.....	55
3.1.1	Obiettivo e scopo della procedura di rilascio della concessione	55
3.1.2	Rilascio, proroga e rinnovo della concessione.....	56
3.1.3	Procedura di concessione	57
3.1.4	Estensione della concessione ai giochi in linea	57
3.2	Raccomandazioni della CFCG	58
3.2.1	Ubicazioni o zone per il rilascio di una concessione	58
3.2.1.1	Ubicazioni per concessioni di tipo A	60
3.2.1.2	Ubicazioni per concessioni di tipo B	60
3.2.1.3	Nuove ubicazioni per concessioni di tipo A.....	61
3.2.2	Procedura e criteri per il rilascio delle concessioni	63
3.2.2.1	Procedura prevista dalla CFCG per il rilascio delle concessioni	63
3.2.2.2	Criteri previsti dalla CFCG per la valutazione delle richieste	64
3.2.3	Proroga della concessione	66
3.2.4	Atti di concessione	67
3.2.5	Estensione della concessione ai giochi in linea	69
4.	Allegati.....	71

Glossario

AVS	Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti
CFCG	Commissione federale delle case da gioco
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
FF 1997 (LCG)	Foglio federale: messaggio del 26 febbraio 1997 concernente la legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco; FF 1997 III 129
FF 2015 (LGD)	Foglio federale: messaggio del 21 ottobre 2015 concernente la legge federale sui giochi in denaro; FF 2015 6849
GESPA	Autorità intercantonale di vigilanza sui giochi in denaro
Gioco d'azzardo patologico	Dipendenza caratterizzata da un comportamento di gioco persistente, ricorrente e maladattivo che domina la vita di una persona e porta al deterioramento dei valori e degli obblighi sociali, professionali, materiali e familiari. La classificazione avviene spesso in base al Manuale dei disturbi mentali dell'Associazione americana di psichiatria (DSM) o dalla Classificazione internazionale delle malattie (ICD).
Gioco d'azzardo rischioso	Sono presenti alcuni elementi del gioco d'azzardo patologico.
LCG	Legge federale del 18 dicembre 1998 sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco (Legge sulle case da gioco, LCG, RS 935.52; abrogato)
LGD	Legge federale sui giochi in denaro (LGD) del 29 settembre 2017, RS 935.51
OCG-DFGP	Ordinanza del DFGP sulle case da gioco (OCG-DFGP) del 7 novembre 2018, RS 935.511.1
OGD	Ordinanza sui giochi in denaro (OGD) del 7 novembre 2018, RS 935.511
ORD-CFCG	Ordinanza della Commissione federale delle case da gioco sugli obblighi di diligenza delle case da gioco relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (Ordinanza della CFCG sul riciclaggio di denaro, ORD-CFCG) del 12 novembre 2018, RS 955.021
Organismo accreditato di valutazione della conformità	Servizio riconosciuto formalmente che valuta la conformità secondo i requisiti prescritti
PIL	Prodotto interno lordo
Prevalenza	Quota di persone che in un determinato periodo (p. es. negli ultimi 12 mesi o nella vita intera) ha una determinata malattia (gioco d'azzardo patologico) o presenta un fattore di rischio (p. es. gioco d'azzardo rischioso).
Rapporto 2006	Rapporto della CFCG all'attenzione del Consiglio federale «Situazione delle case da gioco in Svizzera alla fine del 2006» (datato 20 ottobre 2006)
Rapporto 2009	Rapporto della CFCG all'attenzione del Consiglio federale «Situazione delle case da gioco in Svizzera alla fine del 2009» (datato gennaio 2009)
ROA	Rendimento del capitale complessivo (return on assets)
ROE	Rendimento del capitale proprio (return of equity)

SECC	Sistema elettronico di conteggio e di controllo
Sondaggio 2021	Lettera della CFCG del 31 agosto 2021 che invita le case da gioco titolari di una concessione a partecipare a un sondaggio su determinate questioni
SRD	Sistema di registrazione dei dati

Compendio

Il 31 dicembre 2024 scadranno le 21 concessioni per i giochi da casinò terrestri e le 11 estensioni delle concessioni ai giochi da casinò in linea in Svizzera. Il Consiglio federale deve decidere in merito alla forma in cui trasporre l'odierno panorama delle case da gioco in quello futuro a partire dal 2025. Il 17 settembre 2021 il Consiglio federale ha incaricato la CFCG di presentargli nella primavera del 2022 un rapporto sulla situazione delle case da gioco in Svizzera alla fine del 2021 e di sottoporgli raccomandazioni.

Nel presente rapporto la CFCG illustra che l'attuale situazione delle case da gioco si contraddistingue per una molteplicità di casinò diversamente posizionati con un'offerta di giochi e altre offerte accessorie interessanti. Ripartite in modo equo sulle regioni, queste case da gioco coprono il mercato delle città, degli agglomerati nonché delle regioni turistiche e di confine, rispettando le prescrizioni e gli obblighi loro imposti. Il prodotto lordo dei giochi conseguito con i giochi terrestri e in linea sottostà a imposta e genera un elevato gettito fiscale a favore della Confederazione e dei Cantoni. Dall'inizio dell'esercizio nel 2002/2003 fino al 31 dicembre 2021, le case da gioco hanno versato tasse pari a 7,309 miliardi di franchi; 6,253 miliardi sono stati devoluti all'AVS e 1,056 miliardi ai Cantoni di ubicazione delle case da gioco titolari di una concessione B. Oltre alla loro funzione di intrattenimento, le case da gioco svolgono un ruolo importante in veste di datori di lavoro e committenti nelle regioni di ubicazione e generano, in quanto tali, un utile economico. A tale utile fiscale e regionale si contrappongono i costi dovuti agli effetti collaterali negativi dell'esercizio delle case da gioco (in particolare le conseguenze della dipendenza dal gioco). Secondo la CFCG, la situazione attuale delle case da gioco permette nel complesso di raggiungere gli obiettivi della legislazione.

La CFCG raccomanda pertanto al Consiglio federale di preservare questa situazione generale e di sfruttare la scadenza delle concessioni alla fine del 2024 per apportare migliorie laddove possibile, senza pregiudicare i risultati fondamentalmente positivi raggiunti. La CFCG ritiene che una combinazione tra le opzioni «mantenere le ubicazioni delle concessioni di tipo A, preferibilmente nelle città», «ottimizzare, se possibile, le ubicazioni delle concessioni di tipo B » e «rilasciare nuove concessioni laddove sussiste un potenziale di mercato» dovrebbe permettere di migliorare la disponibilità dell'offerta di giochi per la popolazione svizzera e di ottimizzare il gettito fiscale a favore della collettività.

Per garantire una ripartizione regionale per quanto possibile equa delle case da gioco, la CFCG ha suddiviso la Svizzera in 23 zone. In 21 di queste è attualmente insediata una casa da gioco titolare di una concessione di tipo A o B. Conformemente al potenziale di mercato non ancora sfruttato, la CFCG ha inoltre definito due zone per il rilascio di due ulteriori concessioni di tipo A (Losanna e Winterthur).

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di approvare le 10 zone per una concessione di tipo A e le 13 zone per una concessione di tipo B, rilasciando per ogni zona al massimo una concessione del tipo menzionato (complessivamente al massimo 23 concessioni)¹.

Le otto case da gioco situate nelle città e titolari di una concessione di tipo A costituiscono i pilastri dell'attuale panorama delle case da gioco. Nel 2019 il gettito fiscale a favore dell'AVS realizzato con la tassa su queste otto case da gioco ammontava a 227 milioni di franchi, il che corrisponde al 70 % del gettito fiscale complessivo della tassa sulle case da gioco. Essendo ben consolidate nella regione, queste case da gioco generano, oltre al gettito fiscale, anche un utile elevato per l'economia. È quindi opportuno che anche in futuro le case da gioco titolari di una concessione di tipo A siano presenti nelle regioni ad alta densità demografica e quindi soprattutto nelle città. La CFCG raccomanda pertanto al Consiglio federale di far precisare, nel

¹ Raccomandazioni 1 e 2

bando per il rilascio delle concessioni di tipo A, che la sede da scegliere all'interno di una zona deve permettere al richiedente di realizzare con i giochi da casinò terrestri un prodotto lordo dei giochi annuo superiore a 30 milioni di franchi. Ciò è di regola il caso se nel bacino d'utenza equivalente a una distanza di viaggio di 30 minuti abitano circa 300 000 persone².

La CFCG illustra inoltre che, a determinate condizioni, le ubicazioni per le case da gioco titolari di una concessione B potrebbero essere ottimizzate. Un cambiamento di sede all'interno del Cantone, della regione o della zona definita dalla CFCG potrebbe infatti permettere di sfruttare ancora meglio il potenziale di mercato, migliorando la disponibilità dell'offerta per la popolazione locale e aumentando il prodotto lordo dei giochi e quindi il gettito fiscale. La CFCG raccomanda pertanto al Consiglio federale di incaricarla di precisare, nel bando per il rilascio delle concessioni di tipo B, che la sede da scegliere all'interno di una zona deve permettere al richiedente di realizzare con i giochi da casinò terrestri un prodotto lordo dei giochi annuo superiore a 10 milioni di franchi. Ciò è di regola il caso se nel bacino d'utenza equivalente a una distanza di viaggio di 30 minuti abitano circa 100 000 persone. Un richiedente che all'interno della zona sceglie un'ubicazione con un bacino d'utenza inferiore a 100 000 abitanti deve rendere plausibile di poter conseguire in un altro modo con i giochi terrestri un prodotto lordo annuo superiore a 10 milioni di franchi³.

La CFCG raccomanda inoltre al Consiglio federale di mettere a frutto il potenziale di mercato non ancora sfruttato rilasciando una concessione di tipo A nelle zone di «Losanna» e «Winterthur»⁴. La CFCG illustra che nella regione lemanica il bacino d'utenza di una nuova casa da gioco situata a Losanna o a ovest di Losanna (zona «Losanna») si estenderebbe a ovest fino a Nyon e a nord fino a Yverdon. Attualmente questa regione conta più di 370 000 abitanti, per cui un'eventuale casa da gioco situata in questa zona potrebbe conseguire un prodotto lordo dei giochi di circa 25-30 milioni di franchi. Con l'apertura di questa casa da gioco, il prodotto lordo dei giochi delle concorrenti principali, le case da gioco di Montreux e Meyrin, situate al di fuori del bacino d'utenza di 30 minuti, non dovrebbe ridursi di più di 10-15 milioni di franchi (-10 % rispetto al 2019). La regione tra Zurigo e il lago di Costanza, comprendente la città di Zurigo, la parte orientale del Canton Zurigo e il Canton Turgovia, conta attualmente 1,6 milioni di abitanti. Il suo potenziale di mercato è stimato tra i 110 e i 140 milioni di franchi. La casa da gioco di Zurigo realizza attualmente un prodotto lordo dei giochi annuo di circa 80 milioni di franchi. Con una casa da gioco che ha la sua sede nella zona designata dalla CFCG come zona «Winterthur» si potrebbe sfruttare il potenziale di mercato restante pari a 30-60 milioni di franchi, senza che ne consegua una riduzione notevole del prodotto lordo dei giochi della casa da gioco di Zurigo. La CFCG stima che, vista la distanza dall'eventuale nuova casa da gioco, le ripercussioni per i casinò di San Gallo e Pfäffikon sarebbero esigue: potrebbero infatti subire una diminuzione del prodotto lordo dei giochi tra i cinque e gli otto milioni di franchi.

Quanto alla procedura, la CFCG raccomanda al Consiglio federale di incaricarla di svolgere le procedure di rilascio sotto forma di procedura aperta e di ammettervi tutti gli attori interessati⁵. A tal fine la CFCG deve essere incaricata di pubblicare nel Foglio federale a inizio maggio 2022 le modalità procedurali e i requisiti per le richieste di concessione, nonché di rendere noti sul sito della CFCG i relativi documenti del bando e i criteri di aggiudicazione⁶.

Conformemente alle corrispondenti spiegazioni nel rapporto, la CFCG raccomanda al Consiglio federale di proporre la proroga della concessione per gestori attuali la cui concessione non è rinnovata soltanto dopo un'analisi approfondita dei vantaggi e degli svantaggi e a condizione

² Raccomandazione 3

³ Raccomandazione 4

⁴ Raccomandazione 5 in combinazione con raccomandazione 1

⁵ Raccomandazione 6

⁶ Raccomandazione 7

che la nuova concessionaria non ne risulti penalizzata⁷.

Inoltre, la CFCG illustra le modifiche che propone in merito agli atti di concessione. Raccomanda al Consiglio federale in particolare di stralciare, in sede di revisione, *le limitazioni* previste nel numero 2.5 dell'atto di concessione (A e B) *per i partner fornitori di apparecchiature, impianti e installazioni con una partecipazione del 20 % o superiore ai voti e/o al capitale della concessionaria*⁸.

Infine la CFCG informa il Consiglio federale che gli raccomanderà di rifiutare le richieste delle case da gioco di estendere la loro concessione allo svolgimento di giochi in linea prima della scadenza della loro concessione alla fine del 2024. Visto il breve tempo a disposizione, le case da gioco non saranno in grado di dimostrare in modo credibile di poter soddisfare le pertinenti condizioni (in particolare la sostenibilità economica), per cui il Consiglio federale non potrà probabilmente dar seguito a tali richieste⁹.

⁷ Raccomandazione 8

⁸ Raccomandazione 9

⁹ Raccomandazione 10

1. Introduzione

1.1 Situazione

Fondandosi sulla legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco (legge sulle case da gioco, LCG), entrata in vigore il 1° aprile 2000, tra il 2001 e il 2003 il Consiglio federale ha rilasciato 21 concessioni: sette concessioni di tipo A in regioni a carattere urbano (Baden, Basilea/aeroporto, Berna, Lugano, Lucerna, Montreux e San Gallo) e 14 concessioni di tipo B, perlopiù in regioni tradizionalmente turistiche e nell'Altopiano (Arosa, Bad Ragaz, Crans-Montana, Courrendlin, Davos, Friburgo/Granges-Paccot, Interlaken, Mendrisio, Meyrin, Muralto [Locarno], Pfäffikon, Sciaffusa, San Moritz e Zermatt) che non entrano in concorrenza con le case da gioco titolari di una concessione di tipo A. Le concessioni sono state rilasciate per un periodo di 20 anni.

Le case da gioco di tipo A e B si distinguevano, da una parte, per l'offerta di giochi e, dall'altra, per la tassazione. Le case da gioco titolari di una concessione di tipo B proponevano un'offerta limitata per quanto riguarda il numero di apparecchi automatici per giochi in denaro e l'importo delle poste. Erano succedute di fatto ai kursaal, che avevano dovuto chiudere dopo l'entrata in vigore della legge sulle case da gioco nel 2000. Per non privare i Cantoni delle entrate fiscali che ne risultavano, la legge sulle case da gioco prevedeva che il Consiglio federale riducesse le tasse per i kursaal se il Cantone di ubicazione prelevava una tassa di tipo analogo. Il legislatore precisava che tale riduzione corrispondeva all'importo della tassa cantonale, ma non poteva superare il 40 % della tassa sulle case da gioco spettante alla Confederazione sul prodotto lordo dei giochi¹⁰. Gli importi risultanti dalla tassazione delle case da gioco titolari di una concessione di tipo A sono invece riscossi interamente dalla Confederazione a favore dell'AVS.

Nel comunicato stampa del 25 ottobre 2001 sulle decisioni prese, il Consiglio federale spiegava che con le sue 21 case da gioco la Svizzera vantava una densità di casinò fra le più alte al mondo. Aggiungeva che una limitazione del numero di case da gioco era necessaria per garantire una certa redditività, una condizione prevista dalla legge sulle case da gioco per il rilascio della concessione. La legge sulle case da gioco imponeva alle case da gioco una serie di obblighi il cui rispetto comportava talvolta oneri elevati. Di qui la necessità di garantire loro un determinato bacino d'utenza che permettesse un guadagno sufficiente per adempiere gli obblighi legali. Il Consiglio federale si diceva disposto a prendere in considerazione un'ulteriore concessione di tipo B per l'area Uri / Nidvaldo / Obvaldo e incaricava la CFCG di sottoporli entro la fine del 2006 un rapporto sulla situazione accompagnato da raccomandazioni relative alla necessità di rilasciare ulteriori concessioni.

Rispettivamente nel 2003 e nel 2004, alle case da gioco di Arosa e Zermatt è stata ritirata la concessione di tipo B a causa della quota insufficiente di capitale proprio.

Conformemente all'incarico, nel 2006 la CFCG ha sottoposto al Consiglio federale il rapporto «Situazione delle case da gioco in Svizzera» (datato 20 ottobre 2006, qui appresso «Rapporto 2006»). A causa del breve periodo trascorso, la CFCG non era tuttavia in grado di formulare un giudizio definitivo sulla situazione e di sottoporre raccomandazioni conclusive sull'opportunità di aumentare il numero di case da gioco.

Il Consiglio federale ha pertanto deciso di non entrare nel merito di eventuali domande di nuove concessioni fino alla fine del 2009, incaricando la CFCG di esprimersi, in un nuovo rapporto da presentare entro la fine dello stesso anno, sull'opportunità di rilasciare ulteriori concessioni. Alla fine del 2009 la CFCG ha sottoposto al Consiglio federale il rapporto «Situazione delle case da gioco in Svizzera alla fine del 2009» (qui appresso «Rapporto 2009»). La CFCG vi

¹⁰ Art. 43 cpv. 2 LCG

constatava che la situazione economica delle case da gioco era nel complesso migliorata e che, dall'apertura delle 19 case da gioco, il numero delle persone dipendenti dal gioco non era aumentato in modo significativo. La CFCG individuava potenziale di mercato nell'area urbana di Zurigo e nella regione di Neuchâtel, da sfruttare con due nuove case da gioco senza pregiudicare la situazione economica dei casinò circostanti.

Fondandosi sulla raccomandazione della CFCG, in marzo 2010 il Consiglio federale ha deciso di mettere a concorso una concessione di tipo A per la città di Zurigo e una concessione di tipo B per la regione di Neuchâtel. Ha motivato la sua decisione rilevando i vantaggi economici di questo ampliamento del mercato nelle due regioni finora sprovviste di case da gioco e il probabile aumento del gettito fiscale per la Confederazione e l'AVS grazie alla tassa sulle case da gioco. Ha anche tenuto conto delle probabili ripercussioni sulle case da gioco circostanti e le regioni vicine: pur mettendo in conto un calo delle entrate, la loro attività sarebbe rimasta redditizia.

Nel 2012 il Consiglio federale ha rilasciato le due concessioni e pertanto il numero delle case da gioco operative è aumentato a 21; 8 sono titolari di una concessione di tipo A e 13 di una concessione di tipo B.

Il 1° gennaio 2019 è entrata in vigore la nuova legge federale sui giochi in denaro (LGD, RS 935.51), che sostituisce la legge sulle case da gioco (LCG). La nuova legislazione sui giochi in denaro mantiene la distinzione tra concessione di tipo A e concessione di tipo B riducendo tuttavia le differenze. Le limitazioni relative all'offerta di giochi sono state tutte revocate, tranne quella riguardante la posta massima di 25 franchi per gioco per i giochi in denaro automatizzati nelle case da gioco terrestri con una concessione di tipo B. Con lo stesso obiettivo perseguito all'epoca della legge sulle case da gioco, sono state trasposte nella nuova legge le disposizioni sulla diversa tassazione delle case da gioco a seconda del tipo di concessione. La tassa riscossa a favore dei Cantoni dalle case da gioco titolari di una concessione di tipo B è stata mantenuta anche nella nuova legge, in deroga al principio secondo cui la tassa sulle case da gioco è versata all'AVS.

La LGD permette alle case da gioco titolari di una concessione di offrire i loro giochi anche in linea, sempreché adempiano le pertinenti condizioni. In virtù degli articoli 9 e 11 LGD, il Consiglio federale ha esteso allo svolgimento di giochi da casinò in linea le concessioni di 11 delle 21 case da gioco.

In data 31 dicembre 2021, in Svizzera vi sono 21 case da gioco che propongono giochi da casinò terrestri, 11 di esse propongono anche giochi in linea.

Secondo la disposizione transitoria dell'art. 140 cpv. 1 LGD, le concessioni rilasciate (terrestri e in linea) in virtù della LCG scadono sei anni dopo l'entrata in vigore della LGD, ossia il 31 dicembre 2024. Il Consiglio federale deve pertanto decidere in merito al futuro delle case da gioco in Svizzera. Può decidere di rilasciare nuove concessioni prima della scadenza del termine (art. 11 cpv. 1 LGD) oppure prorogare o rinnovare le concessioni esistenti (art. 12 cpv. 2 LGD). Secondo l'art. 10 cpv. 1 LGD, la CFCG ha il compito di esperire la procedura di rilascio delle concessioni. Presenta una proposta al DFGP, che la trasmette al Consiglio federale. Il Consiglio federale decide sul rilascio della concessione; la decisione non è impugnabile (art. 11 LGD).

Il 17 settembre 2021 il Consiglio federale ha preso atto dello scadenario della CFCG per il rilascio delle nuove concessioni. La procedura per la presentazione delle domande è prevista tra maggio e settembre 2022 e la decisione di aggiudicazione per ottobre 2023. Il Consiglio federale ha incaricato la CFCG di presentargli, entro la primavera del 2022, un rapporto sulla situazione delle case da gioco, accompagnato da raccomandazioni sull'ulteriore modo di procedere.

Con il presente rapporto la CFCG adempie il suddetto incarico.

Nell'ambito dell'elaborazione del presente rapporto, con lettera del 31 agosto 2021 la CFCG ha svolto un sondaggio presso le case da gioco titolari di una concessione (qui appresso «sondaggio 2021») al quale hanno risposto tutte. I risultati di tale sondaggio sono illustrati in forma consolidata nel presente rapporto. Sono presentati come l'opinione delle case da gioco se sostenuti dalla maggioranza di loro. Singoli pareri sono riportati soltanto eccezionalmente a titolo di contrasto o integrazione e contrassegnati come tali.

1.2 Obiettivi del rapporto

Il Consiglio federale deve decidere la misura e la forma in cui trasporre l'attuale panorama delle case da gioco in quello futuro dal 2025.

Il presente rapporto sulla situazione attuale intende da una parte rispondere alla domanda se la situazione attuale delle case da gioco permetta di raggiungere gli obiettivi legali, in particolare la sicurezza e la trasparenza dell'esercizio dei giochi, la protezione della popolazione dai rischi inerenti ai giochi in denaro e gli introiti per la Confederazione e i Cantoni. Dall'altra, si propone di spiegare la situazione economica in cui si trovano le case da gioco nonché di presentare i benefici e i rischi connessi al loro esercizio. Inoltre, illustra la possibile evoluzione futura delle case da gioco. In base a questa analisi, il rapporto intende illustrare l'opportunità di prevedere cambiamenti in merito alla futura situazione delle case da gioco.

Le raccomandazioni della CFCG formulate nel presente rapporto in merito alle ubicazioni per le quali avviare una procedura di assegnazione delle concessioni e al numero complessivo di concessioni da rilasciare nonché alla procedura di assegnazione e ai criteri di valutazione, dovrebbero permettere al Consiglio federale di prendere decisioni di massima riguardanti il futuro delle case da gioco in Svizzera.

1.3 Argomenti non trattati

Alcuni Cantoni e Comuni interessati hanno presentato istanze al Consiglio federale esprimendo il desiderio di preservare la concessione. Anche singole case da gioco o singoli gruppi di case da gioco hanno manifestato il loro interesse. Queste istanze e manifestazioni d'interesse non sono oggetto del presente rapporto.

Il presente rapporto non contiene neppure una valutazione della legislazione vigente sui giochi in denaro. Il modello di rilascio delle concessioni, le relative procedure, il sistema di tassazione nonché la portata e il contenuto dei requisiti legali (in particolare le disposizioni sulla protezione sociale) sono stati ampiamente discussi durante il processo legislativo. Le disposizioni in vigore sono state adottate nelle deliberazioni parlamentari e approvate in votazione dal Popolo svizzero. In quanto autorità di vigilanza, la CFCG ha innanzitutto il compito di sorvegliare il rispetto della legislazione da parte delle case da gioco. La legislazione sui giochi in denaro in vista di un'eventuale perfezionamento sarà valutata in un secondo momento sotto la direzione dell'Ufficio federale di giustizia e la CFCG vi parteciperà nella misura in cui sarà richiesto.

2. Analisi della situazione in riferimento all'offerta di giochi terrestri e all'offerta in linea

2.1 Entrata in vigore della nuova legge sui giochi in denaro

2.1.1 Situazione di partenza

La nuova legge sui giochi in denaro attua l'art. 106 della Costituzione federale, accettato dal Popolo e dai Cantoni nella votazione dell'11 marzo 2012, e sostituisce la legge federale del 18 dicembre 1998 sulle case da gioco, all'epoca basata sull'art. 35 della Costituzione federale, e la legge federale dell'8 giugno 1923 concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate, ormai antiquata. Contro la nuova legge era stato lanciato il referendum. Nella votazione del 10 giugno 2018 il Popolo si è espresso a favore della nuova legge sui giochi in denaro con una maggioranza del 72,9 %, per cui la legislazione sui giochi in denaro è entrata in vigore il 1° gennaio 2019.

2.1.2 Modifiche importanti rispetto alla legge sulle case da gioco e conseguenze

2.1.2.1 Osservazioni generali

La legge sui giochi in denaro riprende in gran parte le norme e la prassi che hanno dato buoni risultati con la precedente legislazione sulle case da gioco. Le case da gioco hanno pertanto tuttora bisogno di una concessione della Confederazione e sono sottoposte alla vigilanza di quest'ultima. Continua a essere riscossa una tassa sul prodotto lordo dei giochi delle case da gioco, destinata innanzitutto alle assicurazioni per la vecchiaia e per i superstiti nonché per l'invalidità e in parte ai Cantoni. Una delle novità importanti della legge sui giochi in denaro è stata l'abolizione del divieto di svolgere giochi da casinò in linea. Per arginare in modo efficiente l'offerta di giochi non autorizzati in Svizzera è stato istituito un sistema di blocco teso a limitare l'accesso a offerte di giochi in linea provenienti dall'estero.

2.1.2.2 Estensione della concessione e proposta di giochi in linea

La nuova legge concede alle case da gioco la possibilità di proporre giochi da casinò in linea. Le case da gioco che intendono farlo, necessitano di un'estensione della concessione. Quest'ultima è concessa a condizione che le case da gioco dispongano di un'organizzazione e di un'infrastruttura che garantiscano lo svolgimento sicuro e trasparente dei giochi in linea conformemente alle disposizioni di legge. Se le condizioni sono soddisfatte, i titolari di una concessione hanno diritto all'estensione della loro concessione allo svolgimento di giochi in linea (art. 9 LGD; cfr. FF 2015 6901).

Subito dopo l'entrata in vigore della legge a inizio gennaio 2019, diverse case da gioco hanno inoltrato le corrispondenti richieste alla CFCG, che le ha esaminate. Con decisione del 7 giugno e del 20 novembre 2019, il Consiglio federale ha esteso, su proposta della CFCG, le concessioni di sei case da gioco. Quattro hanno proposto giochi in linea nello stesso anno in cui hanno ricevuto l'autorizzazione della CFCG. Nel 2020 il Consiglio federale ha esteso la concessione di tre ulteriori case da gioco e nel 2021 quella di altre due. In data 31 dicembre 2021, 11 delle 21 case da gioco usufruiscono di un'estensione della concessione e propongono giochi da casinò in linea.

- cfr. panoramica «Case da gioco titolari di una concessione: informazioni rilevanti» – allegato 1

2.1.2.3 Blocco dell'accesso

Gran parte dei giochi non autorizzati disponibili in Svizzera sono offerti su siti Internet gestiti all'estero, spesso in Paesi in cui questi giochi sono legali (p. es. Gibilterra, Malta, Antigua e Barbuda). I gestori di questi siti si trovano anch'essi all'estero per cui è difficile individuarli. Il principio di territorialità nel diritto penale impedisce il perseguimento penale. Per lottare contro questo tipo di giochi in linea gestiti all'estero e proposti senza autorizzazione in Svizzera, la legge sui giochi in denaro prevede un sistema di elenchi di offerte di gioco che i fornitori di servizi di telecomunicazione (nel loro ruolo di fornitori di servizi Internet) devono bloccare (art. 86 LGD). In tal modo s'intende indurre i giocatori in Svizzera a usare le offerte legali che presentano garanzie per la protezione dei giocatori dal gioco eccessivo e da altri rischi inerenti ai giochi nonché per lo svolgimento sicuro e trasparente dei giochi. Si tratta inoltre di convogliare la maggior parte possibile dell'utile dei giochi all'AVS e all'AI invece che a privati all'estero¹¹. Le offerte di giochi in linea non accessibili dalla Svizzera non sono contemplate, anche se non sono autorizzate in Svizzera (art. 86 cpv. 2 LGD).

Le disposizioni sul blocco dell'accesso sono entrate in vigore soltanto sei mesi dopo l'entrata in vigore della LGD (1°luglio 2019). Questo scaglionamento è stato effettuato per istituire un'offerta legale di giochi in linea prima di bloccare le offerte illegali. In vista dell'entrata in vigore di tali disposizioni, la CFCG ha esaminato i giochi in denaro in linea disponibili su Internet. Come previsto dalla legge, ha coordinato i propri lavori con l'autorità cantonale di vigilanza ed esecuzione (autorità intercantonale di vigilanza sui giochi in denaro, GESPA), per garantire una procedura semplice e sicura. A tal fine, le due autorità hanno coinvolto i fornitori di servizi di telecomunicazione che avevano partecipato alla consultazione sull'avamprogetto di ordinanza sui giochi in denaro. Un gruppo di lavoro comune, composto da rappresentanti della CFCG, della GESPA e delle due associazioni dei fornitori di servizi di telecomunicazione (SUISSE-DIGITAL e ASUT), ha elaborato un metodo per limitare l'accesso in base al sistema dei nomi di dominio (domain name system, DNS).

Se non sono più adempiute le condizioni per l'inserimento nell'elenco delle offerte di gioco bloccate di cui all'art. 86 LGD, il corrispettivo nome di dominio è cancellato dall'elenco su richiesta o d'ufficio.

La CFCG pubblica sul Foglio federale i vari elenchi delle offerte di gioco bloccate e rende accessibile sul proprio sito un elenco complessivo di tutti i nomi di dominio bloccati. La prima pubblicazione data del 3 settembre 2019 ed è stata seguita da altre 11 pubblicazioni. In data 31 dicembre 2021 nell'elenco complessivo figurano 466 nomi di dominio di fornitori esteri di giochi da casinò non autorizzati in Svizzera per i quali i fornitori di servizi di telecomunicazione devono bloccare l'accesso. Quattro nomi di dominio sono stati cancellati dall'elenco.

¹¹ FF 2015 8473

2.2 Conseguimento degli scopi della legge (art. 2 LGD)

2.2.1 Svolgimento dei giochi sicuro e trasparente

2.2.1.1 Basi legali e attuazione da parte delle case da gioco

a. Introduzione

La LGD ha, tra le altre cose, lo scopo di garantire lo svolgimento sicuro e trasparente dei giochi in denaro¹². Può proporre giochi in denaro soltanto chi ha ricevuto una pertinente autorizzazione o concessione¹³. La casa da gioco necessita di un'autorizzazione della CFCG¹⁴ per ogni gioco da casinò che intende svolgere: nella richiesta di autorizzazione illustra alla CFCG che il gioco è impostato in modo tale da garantire uno svolgimento sicuro e trasparente¹⁵. Inoltre, per ogni gioco da casinò automatizzato, alla CFCG deve essere presentato un certificato di un organismo accreditato di valutazione della conformità, attestante il rispetto delle prescrizioni tecniche¹⁶. Prima di rilasciare l'autorizzazione di gioco, la CFCG verifica se si tratta di un gioco da casinò e consulta la GESPA (art. 20 LGD in combinato disposto con l'art. 23 OGD). Sono considerati giochi da casinò i giochi da tavolo (p. es. roulette, blackjack e poker), i giochi in denaro automatizzati (cosiddetti apparecchi automatici per il gioco in denaro o «slot») e i Jackpot¹⁷. Gli strumenti e gli accessori di gioco sono concepiti, mantenuti e utilizzati in modo da essere idonei al gioco in questione e garantirne lo svolgimento corretto secondo le regole approvate¹⁸. La casa da gioco deve mettere a disposizione dei giocatori le regole di ogni tipo di gioco, in versione estesa o ridotta; le regole di gioco applicabili ai giochi da tavolo devono essere previamente approvate dalla CFCG¹⁹. Prima di mettere in esercizio un gioco, la casa da gioco deve assicurare, mediante prove e verifiche adeguate, che siano soddisfatti i requisiti tecnici²⁰ e – nel caso dei giochi in linea – controllare che il gioco funzioni correttamente sulla piattaforma di gioco²¹.

b. Offerte di gioco terrestri

Ogni casa da gioco terrestre deve proporre almeno due giochi da tavolo diversi durante almeno un terzo del suo orario d'apertura giornaliero²². La posta massima per i giochi in denaro automatizzati è di 25 franchi per gioco nelle case da gioco terrestri con concessione B²³. Per il resto valgono le medesime disposizioni applicabili alle case da gioco con una concessione A. I giochi in denaro automatizzati e i giochi da tavolo oggetto di un conteggio elettronico devono essere collegati in permanenza con il sistema elettronico di conteggio e di controllo (SECC). I giochi in denaro automatizzati interessati da un'interruzione del collegamento sono immediatamente disattivati se i dati non possono essere registrati in una memoria secondaria o memorizzati in altro modo ed essere in seguito trasmessi integralmente al SECC²⁴ (per il SECC cfr. anche il n. 2.2.3.1.1 qui appresso). Inoltre, la casa da gioco terrestre deve garantire in ogni momento la sorveglianza del settore di gioco, in particolare dei tavoli da gioco e dei giochi in denaro automatizzati, al fine di impedire o individuare precocemente azioni e operazioni vietate²⁵.

¹² Art. 2 lett. b LGD

¹³ Art. 4 LGD

¹⁴ Art. 16 cpv. 1 LGD

¹⁵ Art. 18 cpv. 1 LGD in combinato disposto con l'art. 17 LGD

¹⁶ Art. 18 cpv. 2 LGD

¹⁷ Art. 4 OCG-DFGP

¹⁸ Art. 6 OCG-DFGP

¹⁹ Art. 43 cpv. 1 e 3 OGD

²⁰ Art. 21 OGD

²¹ Art. 24 OCG-DFGP

²² Art. 19 cpv. 1 e 2 OGD

²³ Art. 54 OGD

²⁴ Art. 43 OCG-DFGP

²⁵ Art. 53 OGD

Al 31 dicembre 2021 le case da gioco offrono 264 giochi da tavolo per un totale di 250 tavoli: a 91 di questi è proposta la roulette (34 %), a 71 il blackjack (27 %), a 73 il poker (28 %) e a 29 altri giochi (11 %). Le 21 case da gioco gestiscono inoltre 4571 apparecchi automatici per giochi in denaro. 11 case da gioco propongono lo Swiss Jackpot interconnesso.

Nel 2019 le case da gioco hanno registrato un totale di 4,741 milioni di ingressi di giocatori (2020: 2,625 mio.²⁶) e un prodotto lordo dei giochi complessivo pari a circa 742 milioni di franchi realizzato con l'offerta di giochi terrestri; ne risulta una media di 157 franchi per ingresso (2020: circa 172 franchi a fronte di un prodotto lordo dei giochi complessivo di circa 452 mio. di franchi).

- cfr. panoramica «Case da gioco titolari di una concessione: informazioni rilevanti» - allegato 1

c. Offerte di gioco in linea

Le case da gioco terrestri la cui concessione è stata estesa (cfr. n. 2.1.2.2 sopra), possono proporre giochi da casinò in linea sulla propria piattaforma in linea, a condizione che abbiano ottenuto la relativa autorizzazione di gioco dalla CFCG (sulla procedura cfr. le spiegazioni del n. 2.2.1.1). Rientrano nei giochi da casinò in linea proposti dalle case da gioco i giochi automatizzati (cosiddetti «apparecchi automatici per giochi in denaro virtuali / slot») e giochi da tavolo (cosiddetti «live game»). I «live game» sono gestiti in uno studio o all'interno della casa da gioco da un direttore di gioco reale e il giocatore partecipa al gioco in videostreaming. Su richiesta e se sono soddisfatte le pertinenti condizioni, la CFCG può autorizzare una casa da gioco a collaborare per giochi di poker in linea con un organizzatore estero di giochi da casinò²⁷. Ogni casa da gioco che propone giochi in linea deve essere dotata di un sistema di registrazione dei dati (SRD) situato in Svizzera²⁸. Nel SRD sono registrati i dati per determinare il prodotto lordo dei giochi, verificare tutte le transazioni finanziarie nonché controllare la sicurezza e la trasparenza del gioco²⁹. Il SRD va protetto da accessi non autorizzati e ogni modifica successiva dei dati conservati deve essere individuabile³⁰ (per il SRD cfr. anche il n. 2.2.3.1.1 qui appresso). I dati del SRD delle case da gioco sono costantemente trasmessi («push») a un server centrale della Confederazione, dove un'applicazione verifica i dati pervenuti e li inserisce in una banca dati gestita dalla CFCG.

Al 31 dicembre 2021 le undici case da gioco con una corrispondente concessione propongono complessivamente 3733 giochi da casinò in linea, di cui 3197 automatizzati e 536 «live». Due case da gioco hanno sfruttato la possibilità di svolgere giochi di poker in linea in collaborazione con un organizzatore estero.

La gestione della sicurezza informatica delle case da gioco che propongono giochi in linea deve essere certificata secondo la norma ISO/IEC 27001 o garantita da misure di sicurezza equivalenti. I fornitori da cui le case da gioco acquisiscono i giochi in linea devono adempiere i medesimi requisiti³¹. Tutte le modifiche di sistemi informatici necessari allo svolgimento di giochi in linea vanno previamente sottoposti alla CFCG per approvazione, se tali modifiche hanno un impatto sullo svolgimento del gioco o sull'interazione con i giocatori³².

La partecipazione a un gioco da casinò in linea proposto da una casa da gioco presuppone l'apertura di un conto giocatore. La casa da gioco può aprire soltanto un conto per giocatore e

²⁶ Diminuzione degli ingressi a causa della chiusura delle case da gioco in seguito al coronavirus; cfr. anche le osservazioni nel n. 2.3.2.1

²⁷ Art. 18 OGD

²⁸ Art. 60 cpv. 1 OGD

²⁹ Art. 60 cpv. 2 OGD

³⁰ Art. 60 cpv. 4 OGD

³¹ Art. 65 OGD

³² Art. 22 OGD

soltanto se quest'ultimo è maggiorenne, ha il domicilio o la dimora abituale in Svizzera, non è escluso dal gioco e non sottostà a un divieto di gioco³³. La casa da gioco deve verificare le informazioni sull'identità fornite dal giocatore³⁴. A determinate condizioni può aprire un conto giocatore provvisorio per massimo un mese. Fintanto che il suo conto non è definitivo, il giocatore non può versarvi più di 1000 franchi né può riscuotere le sue vincite³⁵. Le possibilità del giocatore di controllare o limitare il suo comportamento di gioco e l'obbligo delle case da gioco di proteggere il giocatore dal gioco eccessivo sono illustrati nel numero 2.2.2.1.1 lettera a.

Al 31 dicembre 2021 i conti giocatore attivi³⁶ per giochi in linea in tutte le case da gioco con la corrispondente concessione sono circa 200 000 (al 31 dicembre 2020 circa 130 000). Poiché un giocatore può avere un conto presso diverse case da gioco, il numero dei conti giocatore non equivale a quello dei giocatori in linea.

- cfr. panoramica «Case da gioco titolari di una concessione: informazioni rilevanti» - allegato 1

d. Sicurezza in generale

Ogni casa da gioco deve disporre di un piano di misure di sicurezza³⁷ (condizione per il rilascio della concessione). Nel piano deve in particolare documentare le strutture organizzative e i processi alla base dell'esercizio della casa da gioco nonché le corrispondenti competenze e prevedere misure per garantire che l'accesso ai giochi sia precluso alle persone non autorizzate e che l'esercizio dei giochi sia concepito in modo tale da impedire atti illeciti³⁸. Il piano di sicurezza deve essere teso a limitare i rischi, prevenire gli errori e ottimizzare costantemente i processi³⁹. Le case da gioco devono comunicare alla CFCG qualsiasi evento importante che potrebbe pregiudicare la sicurezza e la trasparenza dell'esercizio dei giochi⁴⁰. Devono riferire ogni anno alla CFCG sull'attuazione del piano di misure di sicurezza⁴¹.

Ogni casa da gioco terrestre deve gestire un sistema di videosorveglianza⁴² con cui sorvegliare i locali, i tavoli da gioco e i giochi in denaro automatizzati nonché determinate procedure e processi⁴³. Le videoregistrazioni vanno conservate in un luogo sicuro per almeno quattro settimane⁴⁴. La casa da gioco deve informare la CFCG sulle disfunzioni del sistema di videosorveglianza che compromettono la sorveglianza dei giochi nonché su reati o irregolarità di gioco⁴⁵.

2.2.1.2 Constatazioni risultanti dall'attività di vigilanza

Nell'ambito del suo mandato legale, la CFCG deve provvedere affinché l'esercizio dei giochi nelle case da gioco sia sicuro e trasparente. A tal fine emana le direttive per la procedura d'esame e per il contenuto del rapporto d'esame redatto dagli organismi di valutazione della conformità accreditati. Se le condizioni sono adempite, la CFCG autorizza le richieste delle case da gioco di modificare l'offerta di giochi (comprese le regole di gioco) e le altre installazioni tecniche. Oltre ai guasti e ai fatti insoliti comunicati, la CFCG esamina le modifiche nei processi delle case da gioco che le sono sottoposte. Nel quadro delle ispezioni e dei controlli a distanza,

³³ Art. 47 OGD

³⁴ Art. 49 OGD in combinato disposto con l'art. 48 OGD

³⁵ Art. 52 OGD

³⁶ Attivo nel senso di almeno un gioco con posta; cfr. anche le spiegazioni al numero 2.3.2.1

³⁷ Art. 8 cpv. 1 lett. a n. 2 LGD

³⁸ Art. 42 cpv. 2 LGD

³⁹ Art. 41 cpv. 1 OGD

⁴⁰ Art. 43 LGD

⁴¹ Art. 47 cpv. 2 LGD

⁴² Art. 57 cpv. 1 OGD

⁴³ Art. 31-33 OCG-DFGP

⁴⁴ Art. 57 cpv. 3 OGD

⁴⁵ Art. 57 cpv. 4 e 5 OGD

la CFCG esamina i giochi, le piattaforme di gioco e la gestione del materiale da gioco, la documentazione e la tracciabilità dei flussi finanziari, le funzionalità e la manutenzione delle installazioni tecniche nonché il rispetto dei processi e degli obblighi di documentazione e di comunicazione. Valuta le misure adottate dalle case da gioco per ridurre al minimo i rischi e esamina annualmente i rapporti sull'attuazione dei piani di misure di sicurezza che le sono presentati.

Anche se, a causa della grande quantità di denaro in contanti, in particolare nelle case da gioco terrestri si verificano di tanto in tanto casi di manipolazione e di truffa o di tentata truffa, questi sono scoperti e risolti rapidamente grazie a meccanismi di controllo efficienti delle case da gioco.

Prima dell'entrata in vigore della LGD, una parte della popolazione svizzera partecipava a giochi in linea proposti illegalmente in Svizzera da organizzatori esteri, che non prevedevano misure di protezione da parte degli organizzatori. Di conseguenza, su queste piattaforme di gioco in linea i giocatori correvano il rischio di sviluppare un comportamento di gioco patologico e di giocare in modo sproporzionato rispetto ai loro mezzi finanziari. Tutti i proventi dei gestori di queste piattaforme in linea andavano all'estero senza alcuna possibilità di tassarle in Svizzera e di controbilanciarne in tal modo le conseguenze socialmente nocive. Con l'entrata in vigore della LGD, in Svizzera è stato autorizzato il gioco in linea in modo da permettere a questa clientela di partecipare in modo sicuro a giochi in linea proposti legalmente in Svizzera e da poter tassare in Svizzera i relativi proventi. Dopo che, nella seconda metà del 2019, le prime quattro case da gioco avevano avviato l'esercizio dei loro giochi in linea e le campagne pubblicitarie per la nuova offerta, nella primavera del 2020 il Consiglio federale ha ordinato, nel quadro delle misure per contrastare il coronavirus, la chiusura delle case da gioco terrestri e di molte altre offerte di attività del tempo libero e d'intrattenimento. In questa fase ancora di avvio dell'offerta in linea, in cui si trattava di acquisire conoscenze ed esperienze in questo settore tecnicamente molto complesso, le case da gioco si sono viste all'improvviso di fronte a una richiesta elevata e in rapida crescita che sono state costrette ad affrontare subito, con risorse previste per una richiesta di portata minore. L'intenzione del legislatore di convogliare verso l'offerta legale i giocatori che avevano finora partecipato a giochi illegali è pertanto stata messa in atto molto più rapidamente di quanto pensato e atteso dal settore delle case da gioco.

La mancanza di esperienza, le risorse troppo esigue di personale, i controlli insufficienti e troppa fiducia nei partner con cui collaboravano hanno fatto sì che in questo periodo turbolento alcune case da gioco non siano state in grado di garantire integralmente il rispetto delle disposizioni legali. Le infrazioni constatate durante i controlli, hanno indotto la CFCG a ordinare misure correttive e a sanzionare singole case da gioco. Sia queste ultime che le case da gioco che hanno avviato i giochi in linea nella seconda metà del 2020 o nel 2021 hanno reagito adeguando le proprie risorse e i propri processi nonché ampliando l'attività di controllo per prevenire violazioni di questo tipo.

Nel settore dei giochi in linea, le case da gioco dipendono dalla collaborazione con i fornitori di prodotti e di servizi in misura molto maggiore rispetto al settore terrestre. Gran parte delle case da gioco riceve le piattaforme in linea, i giochi in linea e il sistema di registrazione dei dati da fornitori con sede all'estero che conoscono poco la legislazione svizzera. Alcune case da gioco sono state chiamate a rispondere di errori dei fornitori poiché non ne avevano controllato le prestazioni o lo avevano fatto in modo insufficiente. I proventi realizzati dalle case da gioco trasgredendo la legislazione sono stati confiscati e versati all'AVS (cfr. n. 2.2.3.1.3 qui appresso).

Oltre ai giochi proposti, sono importanti anche le modalità di pagamento che una casa da gioco offre ai suoi giocatori in linea. Un'offerta di giochi attraente presuppone il coinvolgimento dei fornitori di servizi di pagamento più noti e apprezzati in Svizzera. Chi non intende coinvolgere

singolarmente ogni fornitore affida questo compito a un fornitore di soluzioni globali. La dipendenza da questi fornitori e da fornitori di soluzioni globali costringe le case da gioco ad accettare emolumenti elevati per le transazioni. Lo stesso vale per i fornitori di pubblicità e di servizi di marketing, che chiedono emolumenti elevati per pubblicizzare l'offerta di giochi in linea nei motori di ricerca o nei social network.

2.2.1.3 Conclusione

Le case da gioco propongono giochi che sono stati autorizzati dalla CFCG e la cui compatibilità con le prescrizioni della legislazione svizzera sui giochi in denaro è stata verificata da un organismo di valutazione della conformità accreditato. I sistemi di sicurezza e di controllo impiegati dalle case da gioco permettono di riconoscere e individuare tempestivamente le irregolarità. Le case da gioco impediscono in generale con misure adeguate l'accesso ai giochi da parte di persone non autorizzate. Garantiscono lo svolgimento sicuro e trasparente dei giochi. Secondo la CFCG lo scopo della legge è stato nel complesso raggiunto.

2.2.2 Protezione della popolazione dai pericoli insiti nei giochi in denaro

2.2.2.1 Protezione dalla dipendenza dal gioco e dal gioco eccessivo

2.2.2.1.1 Disposizioni legali e attuazione da parte delle case da gioco

a. Misure di protezione sociale in senso stretto

La LGD ha in particolare anche lo scopo di garantire che la popolazione sia adeguatamente protetta dai pericoli insiti nei giochi in denaro⁴⁶. Oltre che del suddetto piano di misure di sicurezza, tutte le case da gioco devono pertanto disporre anche di un piano di misure sociali⁴⁷ (condizione per la concessione). Ogni casa da gioco è tenuta ad adottare misure appropriate per proteggere i giocatori dalla dipendenza dal gioco e dalle giocate sproporzionate rispetto al loro reddito e alla loro sostanza (gioco eccessivo)⁴⁸. Le misure da adottare devono essere adeguate al pericolo potenziale del relativo gioco in denaro. I requisiti che deve soddisfare una misura sono tanto più elevati quanto più grande è il pericolo potenziale di un gioco in denaro⁴⁹. Le case da gioco devono comunicare alla CFCG le modifiche e gli adeguamenti del piano di misure sociali. Le modifiche sostanziali necessitano dell'approvazione preliminare della CFCG⁵⁰. Le case da gioco devono presentare alla CFCG un rapporto annuale sull'efficacia delle misure adottate per proteggere i giocatori dal gioco eccessivo⁵¹.

I minorenni vanno protetti in modo particolare: non sono ammessi ai giochi da casinò⁵²; analogamente alle persone escluse dal gioco sottostanno al divieto di gioco nelle case da gioco⁵³. Prima di concedere l'accesso a una persona, la casa da gioco terrestre ne verifica l'identità per mezzo di un documento d'identità ufficiale valido. Verifica inoltre se la persona sottostà a un divieto di gioco. La casa da gioco apre il conto giocatore, necessario per partecipare ai giochi da casinò in linea, soltanto dopo aver verificato l'identità del giocatore per mezzo di una prova dell'identità e dopo aver in particolare accertato che la persona è maggiorenne e non è oggetto di un'esclusione dal gioco⁵⁴.

⁴⁶ Art. 2 lett. a LGD

⁴⁷ Art. 8 cpv. 1 lett. a n. 2 LGD in combinato disposto con l'art. 76 OGD e l'art. 48 OCG-DFGP

⁴⁸ Art. 71 LGD

⁴⁹ Art. 73 cpv. 1 e 2 LGD

⁵⁰ Art. 81 cpv. 2 OGD

⁵¹ Art. 84 LGD

⁵² Art. 72 LGD

⁵³ Art. 52 cpv. 1 lett. e ed f LGD

⁵⁴ Art. 49 in combinato disposto con l'art. 47 OGD.

Le case da gioco devono informare i giocatori sui rischi del gioco, sulle possibilità di autocontrollo e di limitazione del gioco nonché su offerte d'aiuto e di trattamento⁵⁵. Ogni casa da gioco deve stabilire criteri oggettivi di individuazione precoce dei giocatori a rischio o del gioco rischioso. Se il comportamento osservato adempie uno o più criteri la casa da gioco deve adottare rapidamente le misure necessarie, verificando in particolare se il giocatore soddisfa le condizioni per l'esclusione dal gioco⁵⁶. Le case da gioco devono escludere dal gioco le persone di cui sanno o devono presumere, in base alle proprie constatazioni o a informazioni di terzi, che sono oberate di debiti, che non sono in grado di far fronte ai loro obblighi finanziari oppure che puntano poste sproporzionate rispetto al loro reddito e alla loro sostanza. Le case da gioco devono inoltre escludere dal gioco le persone di cui sanno o devono presumere, in base alla comunicazione di un servizio specializzato o di un'autorità incaricata dei servizi sociali, che sono dipendenti dal gioco. Anche i giocatori stessi possono chiedere a una casa da gioco di essere esclusi dai giochi⁵⁷. L'esclusione dal gioco si applica in tutta la Svizzera sia ai giochi da casinò sia ai giochi di grande estensione in linea⁵⁸ ed è revocata su richiesta dell'interessato se viene meno il motivo che l'ha determinata. Alla procedura di revoca partecipa uno specialista o un servizio specializzato riconosciuto a livello cantonale⁵⁹.

Le case da gioco che propongono giochi da casinò in linea devono mettere a disposizione strumenti che consentano ai giocatori di controllare e limitare il proprio comportamento di gioco, in particolare la durata e la frequenza del gioco come pure le perdite nette⁶⁰. Devono ad esempio permettere ai giocatori di accedere in qualsiasi momento alle informazioni sulle loro attività di gioco durante un determinato periodo (poste, vincite, risultato netto dell'attività di gioco). All'apertura del conto giocatore, la casa da gioco deve chiedere al giocatore di fissare uno o più importi massimi per le poste o le perdite settimanali o mensili. Il giocatore deve poter adeguare questi importi in qualsiasi momento: una diminuzione esplica effetto immediato, un aumento al più presto dopo 24 ore. Inoltre, la casa da gioco deve concedere al giocatore la possibilità di uscire temporaneamente dal gioco per un periodo fissato dal giocatore stesso, ma al massimo per sei mesi; il giocatore può scegliere se uscire temporaneamente da una o più categorie di giochi o da tutti i giochi proposti dalla casa da gioco. Una volta che l'uscita temporanea dal gioco è in vigore, il giocatore non può modificarne la durata prima della sua scadenza⁶¹.

Al 31 dicembre 2020 erano iscritte nel registro nazionale delle esclusioni dal gioco 72 322 persone nei cui confronti le case da gioco avevano pronunciato l'esclusione dal gioco per tutta la Svizzera.

➤ cfr. grafico «Evoluzione delle esclusioni dal gioco 2000 – 2020» – allegato 2

b. Pubblicità, giochi gratuiti e crediti di gioco gratuiti (cosiddetti bonus)

Le case da gioco possono pubblicizzare la loro offerta di giochi ma non in maniera importuna o ingannevole⁶². Inoltre, la pubblicità non può essere destinata a minorenni o a persone escluse dal gioco⁶³. Le case da gioco non possono avere alcun contatto commerciale con i giocatori esclusi dal gioco⁶⁴ né concedere prestiti o anticipi ai giocatori. Per l'offerta di giochi gratuiti e di crediti di gioco gratuiti, è necessaria l'autorizzazione della CFCG⁶⁵, che autorizza le case da

⁵⁵ Art. 77 LGD

⁵⁶ Art. 78 LGD e art. 90 OGD

⁵⁷ Art. 80 cpv. 1, 2 e 5 LGD

⁵⁸ Art. 80 cpv. 4 LGD

⁵⁹ Art. 81 cpv. 1 e 3 LGD

⁶⁰ Art. 79 LGD

⁶¹ Art. 89 OGD

⁶² Art. 74 cpv. 1 LGD in combinato disposto con l'art. 77 OGD

⁶³ Art. 74 cpv. 2 LGD

⁶⁴ Art. 51 OCG-DFGP

⁶⁵ Art. 75 cpv. 1 e 2 LGD

gioco a concederli se le modalità dell'offerta pubblicitaria sono compatibili con gli obiettivi della legge, se i giochi o crediti gratuiti non sono destinati a persone minorenni o a rischio o escluse dal gioco e se non sono proposti in modo importuno o ingannevole. Le condizioni dei giochi e crediti gratuiti vanno comunicate ai giocatori in modo chiaro e trasparente. La concessione di crediti di gioco gratuiti nelle case da gioco terrestri sottostà a condizioni supplementari⁶⁶: non può essere vincolata al pagamento di un ingresso o a un'altra controprestazione e l'importo totale delle poste offerte non può superare i 200 franchi per cliente e giornata di gioco. Le case da gioco devono inoltre tenere un conteggio separato per i giochi e i crediti di gioco gratuiti⁶⁷.

2.2.2.1.2 *Costatazioni risultanti dall'attività di vigilanza*

Nell'adempimento dei propri compiti, la CFCG deve tenere debitamente conto dell'esigenza di proteggere i giocatori dal gioco eccessivo⁶⁸. Per garantire il raggiungimento di questo obiettivo della legge, la CFCG esamina le modifiche dei piani di misure sociali che le sono sottoposte dalle case da gioco e valuta i rapporti annuali sull'efficacia di tali piani. Verifica le comunicazioni e gli avvisi riguardanti violazioni dell'obbligo di protezione sociale e adotta le misure appropriate. Esamina inoltre le domande delle case da gioco relative ai giochi gratuiti e ai crediti di gioco gratuiti. Su segnalazione, controlla se le case da gioco hanno rispettato le prescrizioni riguardanti la pubblicità. Nel quadro delle sue ispezioni, la CFCG verifica l'attuazione delle misure di protezione sociale in singoli casi scelti, le procedure delle case da gioco per individuare precocemente i giocatori a rischio e per valutare le condizioni per l'esclusione dal gioco, le conoscenze dei collaboratori incaricati della protezione sociale e il rispetto dei processi nonché degli obblighi di documentazione e di comunicazione. Ogni cinque anni la CFCG partecipa con un questionario all'indagine sulla salute in Svizzera svolta dall'Ufficio federale di statistica (UST) e incarica specialisti esterni di valutare i dati raccolti dall'UST e di analizzare il comportamento relativo ai giochi in denaro della popolazione svizzera e i problemi che ne risultano.

a. Misure di protezione sociale in senso stretto

Sia nell'ambito della protezione sociale che in tutti gli altri settori connessi alla gestione di una casa da gioco, il legislatore definisce gli obblighi che le case da gioco devono adempiere per raggiungere gli obiettivi legali. Rientra nella competenza e responsabilità delle case da gioco definire come procedere per adempiere tali obblighi e raggiungere gli obiettivi.

Fino all'entrata in vigore della legislazione sui giochi in denaro il 1° gennaio 2019, le case da gioco erano tenute a comunicare alla CFCG le modifiche dei loro piani di misure sociali. La CFCG verificava se le condizioni per la concessione erano ancora soddisfatte e, all'occorrenza, poteva vietare le modifiche. La CFCG controllava in loco che le misure previste nel piano fossero effettivamente attuate e che nel loro complesso fossero abbastanza efficaci per proteggere i giocatori nella maniera prevista dal legislatore. Se constatava che non era così, esortava la casa da gioco ad adottare misure correttive. La legislazione⁶⁹ sui giochi in denaro, entrata in vigore nel 2019, prevede ora che le modifiche sostanziali necessitano dell'approvazione preliminare dell'autorità di vigilanza. La CFCG è quindi tenuta ad approvare le misure *prima che* abbia potuto constatarne l'adeguatezza e l'efficacia verificando la loro attuazione pratica da parte delle case da gioco.

I controlli d'accesso svolti dalle case da gioco terrestri sono efficaci e impediscono che i minorenni e le persone escluse dal gioco possano accedere al gioco.

⁶⁶ Art. 79 OGD

⁶⁷ Art. 79 cpv. 4 OGD

⁶⁸ Art. 97 cpv. 2 LGD

⁶⁹ Art. 81 cpv. 2 OGD

Il controllo dell'accesso ai giochi in linea per impedire di giocare ai minorenni oppure alle persone oggetto di un'esclusione dal gioco o di un divieto di gioco si svolge in tre tappe. Un primo controllo automatizzato è effettuato in occasione dell'apertura provvisoria di un conto giocatore, un secondo controllo dell'identità più approfondito si svolge per mezzo di documenti e prove d'identità in occasione dell'apertura definitiva del conto e un terzo controllo, di nuovo automatizzato, avviene in occasione di ogni login del conto. Il legislatore ha introdotto la possibilità di aprire provvisoriamente un conto giocatore per permettere ai giocatori di accedere rapidamente ai giochi in linea e impedire che – nell'attesa dell'accesso – scelgano offerte di gioco non ammesse in Svizzera. Per proteggere i giocatori, l'ordinanza stabilisce tuttavia che, al più tardi entro un mese dall'apertura provvisoria del conto giocatore, la casa da gioco ne deve verificare l'identità. Deve inoltre controllare che in tale periodo i versamenti sul conto giocatore non superino l'importo totale di 1000 franchi e che il giocatore non possa prelevare le sue vincite. Grazie alla possibilità del controllo a distanze mediante l'analisi dei dati registrati nel SRD, la CFCG è in grado di verificare che le case da gioco rispettino questi requisiti. Tre case da gioco che, in seguito a verifiche insufficienti dell'identità in occasione dell'apertura definitiva del conto, hanno ammesso ai giochi in linea varie persone sottostanti a un divieto di gioco, sono state sanzionate dalla CFCG; i proventi illeciti risultanti da questa infrazione sono stati versati all'AVS.

Nelle case da gioco terrestri le persone che rischiano la dipendenza dal gioco sono individuate precocemente soprattutto rilevando cambiamenti nel comportamento o il superamento di valori soglia fissati dalle case da gioco. Nella maggior parte dei casi, le condizioni per l'esclusione dal gioco vengono accertate insieme alle persone interessate, affinché riconoscano di avere un comportamento di gioco dannoso per loro stessi e il loro ambiente e chiedano l'autoesclusione. Se in base agli indizi sembrano soddisfatte le condizioni per l'esclusione e/o la persona in questione non intende autoescludersi, le case da gioco ordinano l'esclusione dal gioco. Negli ultimi 20 anni, la CFCG ha dovuto sanzionare soltanto tre case da gioco per infrazione all'obbligo di escludere dal gioco i giocatori a rischio.

A differenza di quanto succede nelle case da gioco terrestri, dove è noto il giocatore stesso, ma non ogni dettaglio del suo comportamento di gioco, nei giochi in linea la casa da gioco ne sa tutto. Dispone di tutte le informazioni in particolare sui versamenti e i prelievi dal conto, l'importo delle poste, la durata del gioco nonché sulle vincite e le perdite realizzate. Gli indizi di un comportamento problematico si evincono dall'analisi automatizzata dei dati. Alla luce di questa situazione, le case da gioco operative in linea dal 2019 hanno definito e applicato, nei limiti delle loro possibilità, criteri per individuare comportamenti problematici nei giochi in linea. Non sono ancora molte le conoscenze e le esperienze a livello nazionale e internazionale in questo settore. Le case da gioco e la CFCG seguono pertanto con interesse gli sviluppi di nuove soluzioni tecniche per analizzare i dati mediante l'intelligenza artificiale. Se rilevano lacune, le case da gioco sono tenute a valutare e adeguare l'idoneità e l'efficacia dei criteri da loro definiti. Nella maggior parte dei casi è difficile contattare i giocatori per verificare se siano date le condizioni per l'esclusione dal gioco; poiché spesso la richiesta delle case da gioco di dichiarare la situazione finanziaria resta senza risposta, il sospetto che siano soddisfatte le condizioni per l'esclusione dal gioco non può essere confutato e alle case da gioco non rimane altro che pronunciarla. La CFCG ha dovuto sanzionare due case da gioco che propongono giochi in linea anche perché non hanno escluso dal gioco vari giocatori nonostante il sospetto che le condizioni di esclusione fossero adempite.

Il numero elevato di 72 322 esclusioni dal gioco iscritte nel pertinente registro in data 31 dicembre 2020 indica l'efficacia dello strumento previsto dal legislatore. Va comunque osservato che il totale delle persone iscritte nel registro non corrisponde a quello delle persone dipendenti dal gioco. Il numero delle esclusioni dal gioco non consente di quantificare la prevalenza di comportamenti di gioco problematici. Come già illustrato, l'esclusione dal gioco va pronunciata

quando la casa da gioco sa o *deve presumere* che i requisiti d'esclusione sono soddisfatti. Poiché è sufficiente il sospetto, sono escluse dal gioco anche persone che non cooperano agli accertamenti della casa da gioco, il che succede spesso. Il numero delle persone escluse dal gioco non è quindi equiparabile a quello delle persone che denotano un comportamento di gioco problematico.

Per quantificare la prevalenza del comportamento di gioco problematico e la sua evoluzione, la CFCG partecipa, ponendo domande sul comportamento di gioco e sui corrispondenti problemi, all'indagine sulla salute in Svizzera svolta ogni cinque anni dall'Ufficio federale di statistica (UST)⁷⁰. All'ultima indagine, svoltasi nel 2017, la CFCG ha partecipato insieme alla GESPA. L'indagine riguardava la partecipazione ai giochi d'azzardo nelle case da gioco svizzere, ai giochi d'azzardo delle società che organizzano lotterie (lotterie e scommesse sportive organizzate da Swisslos e dalla Loterie Romande), ad altri giochi d'azzardo in Svizzera (p. es. tombola o giochi privati nel «retrobottega») e a giochi d'azzardo all'estero (presso fornitori internazionali di giochi in linea, sale da gioco e casinò o lotterie). L'analisi dei dati raccolti dall'UST nel 2017 è stata affidata all'«Institut für Gesundheitsforschung ISGF» di Zurigo. Nello studio pubblicato nel 2019⁷¹, l'ISGF conclude che la prevalenza a vita del gioco d'azzardo è stimata al 5,7 %, quella del gioco patologico allo 0,6 %. Dall'analisi dell'ISGF⁷² sulle cifre degli ultimi 12 mesi, che meglio rispecchiano la situazione di allora, risultava che il 2,8 % degli interpellati aveva giocato in modo rischioso (proiettato sull'intera popolazione: 177 500 persone) e lo 0,2 % in modo patologico (proiettato: 14 700 persone), mentre il resto degli interpellati non aveva mai giocato (31,0 %) oppure non aveva giocato in modo rischioso (66,0 %)⁷³. Secondo l'ISGF, queste cifre equivalgono all'incirca a quelle constatate anche in altri Paesi. Un confronto con lo studio PAGE tedesco (Meyer et al., 2015) mostra una prevalenza a vita analoga per il gioco rischioso (CH: 5,7 %; D: 5,4 %), mentre quella per il gioco patologico è minore in Svizzera (CH: 0,6 %; D: 1,3 %). Quanto al confronto dei valori della prevalenza del 2017 con quelli del 2007 e del 2012, l'ISGF ha indicato nella sua analisi che le discrepanze relativamente grandi tra il 2007, il 2012 e il 2017⁷⁴ sono probabilmente dovute a divergenze metodologiche significative. Nel confronto tra il 2012 e il 2017, i cui valori sono meglio paragonabili, vi sono solo poche differenze nelle categorie di comportamento di gioco illustrate, anche se nel rilevamento del 2017 il gioco rischioso risultava un po' più raro.

Nel 2022 l'UST prevede una nuova indagine sulla salute in Svizzera a cui parteciperanno nuovamente la CFCG e la GESPA con domande sul comportamento relativo ai giochi in denaro. Lo studio basato sulla valutazione di tali dati sarà probabilmente disponibile nel 2024.

Secondo la LGD, oltre alle case da gioco e agli organizzatori di giochi di grande estensione, i destinatari del pacchetto di misure per proteggere i giocatori sono anche i Cantoni. In virtù dell'art. 85 LGD, i Cantoni sono infatti tenuti ad adottare misure per prevenire il gioco eccessivo e a offrire possibilità di consulenza e di cura alle persone a rischio di dipendenza o dipendenti dal gioco e alle persone loro vicine (cpv. 1). Possono coordinare con le case da gioco e gli organizzatori di giochi di grande estensione le loro misure per proteggere i giocatori dal gioco

⁷⁰ 2002, 2007, 2012, 2017; la prossima indagine si svolge nel 2022.

⁷¹ Lo studio ISGF «Glücksspielverhalten und Probleme im Zusammenhang mit Glücksspiel in der Schweizer Bevölkerung im Jahr 2017» e il riassunto «Comportamento e problematica in rapporto al gioco d'azzardo in Svizzera nel 2017», sono disponibili all'indirizzo <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/publiservice/publikationen.html>; di seguito indicato come «studio ISGF».

⁷² Secondo il nuovo strumento impiegato nel 2017 all'indagine sulla salute in Svizzera basato sui criteri del DSM-5. Impiegando il NODS-CLiP, la stima della prevalenza per il 2017 per gli ultimi 12 mesi è lievemente inferiore (2,7 %); impiegando il Lie/Bet è nettamente inferiore (0,9 %). Per il NODS-CLiP e il Lie/Bet è stata costituita solo una categoria di «gioco rischioso» e non è stata fatta alcuna distinzione dal «gioco patologico».

⁷³ La stima dello studio dell'ISGF si riferisce ai destinatari dell'inchiesta del 2017, che comprende l'intera popolazione svizzera di età superiore ai 15 anni che vive in un'economia domestica (incl. i cittadini stranieri). Si tratta quindi di circa 6,355 mio. di persone. Cfr. studio ISGF, pag. 7.

⁷⁴ Confronto della frequenza del gioco in denaro rischioso secondo Lie/Bet (parametro: vita intera): 2007: 0,3 %; 2012: 3,7 %; 2017: 2,7 %

eccessivo (cpv. 2). Secondo il messaggio concernente la legge sui giochi in denaro, ciò vale soprattutto per l'individuazione precoce dei giocatori a rischio o problematici; tanto più che le misure di prevenzione tese a proteggere i giocatori dal gioco eccessivo sono efficaci soltanto se reciprocamente integrate e coordinate. La legge prescrive inoltre che la casa da gioco deve coinvolgere nella procedura di revoca dell'esclusione dal gioco uno specialista o un servizio specializzato riconosciuto a livello cantonale⁷⁵. La forma e le modalità di questo coinvolgimento non sono disciplinate in un'ordinanza e neppure illustrate nel messaggio concernente la legge sui giochi in denaro. Nella prassi questa disposizione è pertanto attuata in maniera affatto differente: singoli specialisti / servizi specializzati sono presenti al colloquio tra la casa da gioco e la persona che intende far revocare l'esclusione, altri svolgono essi stessi un colloquio con l'interessato (in assenza dei rappresentanti della casa da gioco), altri ancora forniscono un giudizio sulla valutazione della situazione da parte della casa da gioco. Sussistono differenze regionali anche in merito al risultato del coinvolgimento di specialisti / servizi specializzati: mentre alcuni forniscono una raccomandazione positiva o negativa sulla revoca dell'esclusione dal gioco e quindi sul ritorno al gioco, altri si limitano a confermare che ha avuto luogo un colloquio senza fornire una qualsivoglia raccomandazione. In mancanza di un relativo disciplinamento, anche in riferimento all'assunzione dei costi sussistono varie soluzioni: in alcune regioni i costi sono assunti dal Cantone, in altre dalle case da gioco e in altre ancora direttamente dalle persone che chiedono la revoca dell'esclusione. Dal modello previsto per l'assunzione dei costi dipende in ultima analisi anche l'ammontare dei costi degli specialisti nella revoca dell'esclusione dal gioco.

Le case da gioco ritengono positiva e fruttuosa per entrambe le parti la collaborazione con gli specialisti o i servizi specializzati (secondo il sondaggio 2021 della CFCG).

b. Pubblicità nonché giochi gratuiti e crediti di gioco gratuiti (cosiddetti bonus)

Pubblicità

La questione della possibilità delle case da gioco di pubblicizzare la propria offerta è stata ampiamente discussa durante l'iter legislativo e alla fine la risposta è stata affermativa. Alle case da gioco è vietata unicamente la pubblicità ingannevole o importuna. L'OGD illustra a titolo esemplificativo cosa s'intenda per pubblicità ingannevole o importuna⁷⁶.

In passato la pubblicità delle case da gioco terrestri non ha quasi mai dato adito a critiche. Poiché il bacino d'utenza delle case da gioco terrestri è limitato, le loro offerte sono di solito pubblicizzate soltanto a livello locale o regionale.

Dato che partecipare ai giochi in linea è possibile in qualsiasi parte della Svizzera con un semplice clic, le case da gioco che propongono giochi in linea sono in diretta concorrenza tra loro e competono per conquistare una quota di mercato possibilmente grande. Contrariamente ai due grandi organizzatori di giochi di grande estensione (Swisslos e Loterie Romande), che operano solo sul territorio loro assegnato e possono fare pubblicità solo su tale territorio, il legislatore non ha previsto alcuna limitazione locale della pubblicità per le case da gioco. Di conseguenza, le campagne pubblicitarie delle case da gioco in linea contemplavano tutto il territorio nazionale e tutti i canali possibili, al fine di raggiungere possibilmente tutti i gruppi di età e tutti gli strati della popolazione. Come auspicato dal legislatore, s'intendeva rendere nota l'offerta legale per evitare che i giocatori partecipassero a giochi dell'estero proposti illegalmente in Svizzera.

È stata oggetto di critiche, poiché ritenuta importuna, in particolare la pubblicità televisiva per i giochi in linea trasmessa da inizio a metà 2020: nei migliori orari gli spettatori televisivi hanno

⁷⁵ Art. 81 cpv. 3 LGD

⁷⁶ Art. 77 cpv. 1 e 2 OGD

potuto vedere spot pubblicitari non soltanto delle case da gioco che proponevano sul mercato la loro nuova offerta di giochi in linea, ma anche quella delle loro concorrenti che non volevano perdere la loro quota di mercato. È comprensibile che per gli spettatori i numerosi spot pubblicitari trasmessi uno di seguito all'altro abbiano suscitato l'impressione di essere sommersi dalla pubblicità per i giochi in linea, tanto più che a causa delle restrizioni dovute alla pandemia la pubblicità per altre offerte del tempo libero e d'intrattenimento era stata sospesa. La CFCG ha sensibilizzato e reso attente le case da gioco a questo effetto e alle possibili conseguenze, esortandole ad agire con maggior ritegno.

Per pubblicizzare la propria offerta di giochi in linea, le case da gioco avevano anche intensificato la loro presenza sui media sociali pagando i prezzi elevati chiesti dai fornitori. Un altro mezzo per attirare i giocatori è figurare tra i primi risultati di una ricerca in Internet. Alcuni motori di ricerca mettono all'asta i primi posti, il che, a causa della situazione concorrenziale, spinge singole case da gioco a pagare somme elevate.

Un'altra possibilità sfruttata dalle case da gioco è quella di utilizzare il motore di ricerca per proporre agli utenti Internet articoli che corrispondono ai loro interessi. Sono frequenti anche i messaggi pubblicitari che le case da gioco piazzano come «paid post» nei media in linea. Se usano questa forma di pubblicità, le case da gioco devono provvedere affinché i destinatari principali non siano i minorenni.

Giochi gratuiti e crediti di gioco gratuiti (bonus)

Le case da gioco attirano sulla loro piattaforma i clienti potenziali con numerosi bonus, per poi premiarne la fedeltà con ulteriori offerte di bonus e tenerli lontani dalle loro concorrenti; ogni casa da gioco vuole battere la concorrenza. Nel 2020 e 2021 la CFCG è stata sommersa da domande d'autorizzazione di giochi gratuiti e crediti di gioco gratuiti. Nell'esaminare le domande, la CFCG deve valutare in particolare se l'offerta è compatibile con gli obiettivi della legge (art. 79 OGD). Anche se un singolo bonus offerto può apparire di per sé compatibile con gli obiettivi della legge, è decisivo che lo sia anche in quanto parte di un programma globale di bonus previsto dalla casa da gioco a favore dei suoi giocatori per un determinato periodo. La CFCG chiede pertanto alle case da gioco di sottoporle un programma globale di bonus sull'arco di tre mesi, accompagnato dalla valutazione della compatibilità dei propri programmi con gli obiettivi della legge (analisi dei rischi) e dalla documentazione delle esperienze fatte con questi programmi (monitoraggio).

2.2.2.1.3 Conclusione

Le case da gioco attuano nel complesso in modo efficiente i loro obblighi volti a proteggere i giocatori dalla dipendenza dal gioco e dal gioco eccessivo. Sono sostenute dai Cantoni nonché da specialisti e servizi specializzati riconosciuti dai Cantoni.

Secondo lo studio del 2019⁷⁷ (cfr. n. 2.2.2.1.2 lett. a), nel 2017 il 2,8 % delle persone interpellate (proiettato sull'intera popolazione: 177 500 persone) indicava di aver giocato in modo rischioso negli ultimi 12 mesi e lo 0,2 % (proiettato: 14 700 persone⁷⁸) dichiarava di aver dimostrato un comportamento di gioco patologico. Le percentuali sono rimaste immutate rispetto a quelle rilevate in studi precedenti e corrispondono all'incirca alla prevalenza constatata in altri Paesi.

⁷⁷ Studio ISGF, op. cit., pag. 22

⁷⁸ La stima dell'ISGF si riferisce ai destinatari del sondaggio del 2017, che comprende l'intera popolazione svizzera di età superiore ai 15 anni che vive in un'economia domestica (compresi i cittadini stranieri). Si tratta quindi di circa 6,355 mio. di persone. Cfr. studio ISGF, pag. 7.

Le case da gioco sfruttano le possibilità di cui dispongono per pubblicizzare la loro offerta e proporre ai loro giocatori giochi e crediti di gioco gratuiti. Mentre le case da gioco terrestri circoscrivono le misure di marketing per lo più alla regione del loro bacino d'utenza, le campagne televisive e su Internet per i giochi in linea suscitano interesse e attenzione su tutto il territorio nazionale. La CFCG ha reso attente le case da gioco ai rischi di una pubblicità ritenuta troppo aggressiva, rinunciando per ora a ulteriori provvedimenti. Se dovesse constatare la necessità di ulteriori misure legislative, la CFCG sottoporrà una corrispondente proposta al Consiglio federale.

La CFCG ritiene che l'obiettivo del legislatore di proteggere i giocatori in modo adeguato dalla dipendenza dal gioco e dal gioco eccessivo sia nel complesso stato raggiunto.

2.2.2.2 Lotta alla criminalità e al riciclaggio di denaro

2.2.2.2.1 Basi legali e attuazione da parte delle case da gioco

a. Giocatori

Oltre alla dipendenza dal gioco, i giochi in denaro comportano anche altri pericoli, in particolare quelli della truffa e del riciclaggio di denaro. Le case da gioco devono garantire l'esercizio sicuro e trasparente dei giochi dotandosi di un piano di misure di sicurezza; in quanto intermediari finanziari⁷⁹ sottostanti alla legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro (LRD), le case da gioco sono tenute a lottare contro la criminalità e il riciclaggio di denaro attenendosi all'obbligo di diligenza e di comunicazione. Nella sua ordinanza sul riciclaggio di denaro (ORD-CFCG; RS 955.021) la CFCG ha definito gli obblighi di diligenza secondo la LRD e la LGD per le case da gioco titolari di una concessione e stabilito le misure organizzative che esse devono adottare in riferimento ai giochi da casinò terrestri e in linea. Vi rientrano in particolare l'obbligo di identificare e registrare i giocatori⁸⁰, l'accertamento dell'avente economicamente diritto ai valori patrimoniali⁸¹ e la sorveglianza delle relazioni d'affari⁸², connessa all'obbligo di registrare determinate transazioni sotto il nome del giocatore⁸³. Nel settore dei giochi in linea la casa da gioco deve adempiere l'obbligo di registrare le transazioni rilevando i dati nel SRD⁸⁴. Alla casa da gioco è vietato rilasciare ai giocatori attestazioni delle loro vincite⁸⁵. In caso di relazioni d'affari o transazioni che comportano un rischio elevato, le case da gioco devono chiarire senza indugio le circostanze finanziarie⁸⁶. In caso di sospetto fondato che i valori patrimoniali oggetto di una relazione d'affari provengano o potrebbero provenire da un'attività criminale, le case da gioco sono tenute a comunicarlo all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS)⁸⁷. Se non riesce a verificare l'identità del giocatore o a chiarire il contesto economico oppure se dubita delle indicazioni fornite dal giocatore, la casa da gioco deve rifiutare la relazione d'affari o interromperla se è già avviata⁸⁸. Ogni casa da gioco deve fissare le modalità di attuazione di queste prescrizioni in direttive interne per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Le case da gioco sottopongono alla CFCG qualsiasi modifica

⁷⁹ Art. 67 cpv. 1 LGD

⁸⁰ Art. 2 e 3 segg. ORD-CFCG

⁸¹ Art. 7 segg. ORD-CFCG

⁸² Art. 9 ORD-CFCG

⁸³ Art. 10 e 11 ORD-CFCG

⁸⁴ Art. 11 ORD-CFCG

⁸⁵ Art. 70 LGD

⁸⁶ Art. 12 segg. ORD-CFCG

⁸⁷ Art. 9 LRD

⁸⁸ Art. 20 ORD-CFCG

di tali direttive interne, che la CFCG può vietare⁸⁹. Le case da gioco devono presentare annualmente alla CFCG un rapporto sull'attuazione degli obblighi di diligenza relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo⁹⁰.

b. Case da gioco

Oltre all'obbligo di combattere il riciclaggio di denaro da parte dei giocatori, le case da gioco sottostanno ad altri obblighi volti a impedire a loro stesse di riciclare denaro o di essere sfruttate per il riciclaggio di denaro. Le case da gioco, i loro aventi economicamente diritto e i loro soci in affari più importanti devono godere di buona reputazione e offrire tutte le garanzie per un'attività irreprensibile e una gestione indipendente. Devono disporre di mezzi finanziari propri sufficienti e dimostrarne la provenienza lecita. Lo statuto, l'organizzazione strutturale e funzionale nonché le relazioni contrattuali devono garantire una gestione irreprensibile e indipendente della casa da gioco⁹¹ (condizioni per la concessione). Le case da gioco devono sottoporre i loro conti annuali alla verifica di un ufficio di revisione indipendente; l'ufficio di revisione deve successivamente trasmettere la relazione di revisione alla CFCG⁹².

2.2.2.2.2 Costatazioni risultanti dall'attività di vigilanza

La CFCG vigila sul rispetto degli obblighi volti a impedire il riciclaggio di denaro e sugli organi dirigenti delle case da gioco. A tal fine esamina in particolare le modifiche delle direttive interne e delle procedure previste dalle case da gioco per lottare contro il riciclaggio di denaro e analizza i loro rapporti annuali sull'attuazione delle misure. Controlla e, se le condizioni sono soddisfatte, autorizza i cambiamenti riguardanti la direzione, il consiglio d'amministrazione, gli azionisti e i principali soci d'affari della casa da gioco e approva le modifiche di contratti importanti. La CFCG verifica indizi di problemi concernenti la buona reputazione e l'attività irreprensibile delle persone che intrattengono relazioni con una casa da gioco; sorveglia l'indipendenza e la situazione finanziaria delle case da gioco nonché l'evoluzione di quest'ultima. Nel quadro delle sue ispezioni in loco, la CFCG verifica in particolare l'attuazione degli obblighi di diligenza in alcuni casi scelti, la portata e il contenuto degli accertamenti svolti, le conoscenze del personale nonché il rispetto dei processi e degli obblighi di documentazione e di comunicazione. La CFCG siede inoltre in gruppi di lavoro interdipartimentali di coordinamento del piano di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo sulla piazza finanziaria svizzera; in tale funzione partecipa alle valutazioni dei Paesi organizzate dal Groupe d'Action Financière (GAFI).

Come già illustrato, in seguito alla pandemia l'avvio dell'esercizio dei giochi in linea è coinciso con un'elevata richiesta di questo tipo di offerta. Non tutte le case da gioco sono riuscite ad affrontare con risorse sufficienti l'onere amministrativo risultante da questo aumento dei giocatori. Ne sono conseguiti ritardi e una qualità ridotta, in particolare negli accertamenti che singole case da gioco hanno condotto su relazioni d'affari e transazioni rischiose, il che ha indotto la CFCG a intervenire.

Il numero annuale delle comunicazioni trasmesse dalle case da gioco all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro MROS è esiguo: le loro 196 comunicazioni degli ultimi 10 anni (2010-2020) costituiscono soltanto lo 0,5 % del numero totale delle comunicazioni fatte

⁸⁹ Art. 22 ORD-CFCG

⁹⁰ Art. 23 cpv. 2 lett. e ORD-CFCG

⁹¹ Art. 8 cpv. 1 lett. b, c e d LGD

⁹² Art. 49 LGD

dagli intermediari finanziari a MROS⁹³. La metà di queste 196 comunicazioni è stata trasmessa alle autorità di perseguimento penale⁹⁴.

Nel 2015 il Gruppo di coordinamento interdepartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (GCRF) ha giudicato che il rischio di riciclaggio di denaro nel settore delle case da gioco era esiguo rispetto ad altri intermediari finanziari della piazza finanziaria svizzera⁹⁵. Nel rapporto aggiornato, pubblicato nell'ottobre 2021, il GCRF osserva che la legalizzazione dei casinò in linea nel 2019 potrebbe comportare un nuovo rischio, non ancora valutabile con precisione⁹⁶.

2.2.2.2.3 Conclusioni

Le case da gioco attuano gli obblighi di diligenza per impedire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. In caso di sospetto lo comunicano a MROS. I cambiamenti nella direzione, nel consiglio d'amministrazione, tra gli azionisti e i soci d'affari più importanti e le modifiche di contratti importanti sottostanno all'obbligo di comunicazione, alcuni all'obbligo d'autorizzazione. La buona reputazione e l'attività irreprensibile di una persona che intrattiene relazioni con una casa da gioco sono controllate, come pure l'indipendenza e la situazione finanziaria delle case da gioco. La CFCG non ha indizi e non è a conoscenza di casi in cui le case da gioco svizzere riciclino o abbiano riciclato denaro.

Sulla base delle informazioni a sua disposizione, la CFCG ritiene che l'obiettivo della LGD di proteggere adeguatamente la popolazione dalla criminalità e dal riciclaggio di denaro per mezzo delle case da gioco sia stato raggiunto.

2.2.3 Introiti per la Confederazione e i Cantoni

2.2.3.1 Disposizioni legali e attuazione da parte delle case da gioco

2.2.3.1.1 Prodotto lordo dei giochi come base della tassa sulle case da gioco

Oltre a garantire lo svolgimento sicuro e trasparente dei giochi e a proteggere la popolazione dai rischi connessi al gioco, la LCG ha anche lo scopo di assicurare che una parte del prodotto lordo dei giochi sia destinata all'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti e all'assicurazione per l'invalidità⁹⁷. Il prodotto lordo dei giochi, su cui si fonda il calcolo della tassa sulle case da gioco, corrisponde alla differenza tra le poste giocate e le vincite legittimamente versate⁹⁸. Una vincita è considerata legittima se conseguita nel rispetto delle regole di gioco, delle prescrizioni tecniche e delle tabelle delle vincite⁹⁹. Le case da gioco sono tenute ad adottare le misure atte a creare le condizioni per la tassazione corretta¹⁰⁰ (condizione per la concessione). Le case da gioco terrestri devono gestire un SECC al quale sono collegati tutti i giochi da casinò automatizzati e i sistemi di jackpot. I dati del SECC devono in particolare permettere di determinare il

⁹³ <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/it/data/kriminalitaet/geldwaescherei/jabe/jb-mros-2020-i.pdf.download.pdf/jb-mros-2020-i.pdf> e <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/it/data/kriminalitaet/geldwaescherei/jabe/jb-mros-2019-i.pdf.download.pdf/jb-mros-2019-i.pdf>

⁹⁴ Quota di trasmissione delle comunicazioni delle case da gioco dal 2004 al 2014: 52,4 % (Fonte: Rapporto aggiornato del GCRF di ottobre 2021, reperibile all'indirizzo https://www.sif.admin.ch/dam/sif/it/dokumente/Fachinformationen/bericht_kggt.pdf.download.pdf/Rapporto%20GCRF.pdf)

⁹⁵ Rapporto del gruppo di coordinamento interdepartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (GCRF) del giugno 2015, consultabile all'indirizzo <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/42573.pdf>

⁹⁶ Rapporto aggiornato del GCRF di ottobre 2021, consultabile all'indirizzo <https://www.sif.admin.ch/sif/it/home/documentazione/informazioni-specifiche/rapporto-riciclaggio-denaro.html>

⁹⁷ Art. 2 lett. d LGD

⁹⁸ Art. 119 cpv. 2 LGD

⁹⁹ Art. 112 OGD

¹⁰⁰ Art. 8 cpv. 1 lett. a n. 4 LGD

prodotto lordo di questi giochi per giorno, mese e anno¹⁰¹. Le case da gioco che propongono giochi in linea devono essere dotate di un SRD situato in Svizzera. I dati rilevati con il SRD devono permettere in particolare alla CFCG di verificare la determinazione del prodotto lordo dei giochi¹⁰². Prima della messa in esercizio e di qualsivoglia modifica del SECC o del SRD, la casa da gioco deve trasmettere alla CFCG un certificato o un'attestazione di un organismo di valutazione della conformità accreditato da cui risulta la conformità del sistema alle prescrizioni legali¹⁰³. Le case da gioco devono comunicare senza indugio alla CFCG un guasto o una disfunzione significativa del SECC o del SRD¹⁰⁴.

Dal 2002 al 2007 il prodotto lordo dei giochi realizzato in totale dalle case da gioco è progressivamente aumentato, superando il miliardo di franchi nel 2007. Raggiunto questo picco, nei cinque anni successivi è diminuito stabilizzandosi fino al crollo della cifra d'affari durante la pandemia in seguito alla chiusura delle case da gioco (per l'evoluzione del prodotto lordo dei giochi cfr. n. 2.3.2.1 qui appresso). Nel 2020 le case da gioco terrestri hanno realizzato un prodotto lordo dei giochi pari a 452 milioni di franchi. Rispetto all'anno precedente, la cifra d'affari è diminuita di quasi 290 milioni di franchi (2019: 742,5 mio.; -39.10 %). L'85,4 % del prodotto lordo dei giochi è stato realizzato con gli apparecchi automatici per giochi in denaro, il 14,6 % con i giochi da tavolo¹⁰⁵.

Nel 2021, le undici case da gioco la cui concessione è stata estesa al diritto di proporre giochi da casinò in linea hanno realizzato un prodotto lordo dei giochi pari a 234,38 milioni di franchi con tale offerta.

- cfr. il grafico «Evoluzione del prodotto lordo dei giochi 2002-2021» – allegato 3

2.2.3.1.2 Tassa sulle case da gioco

a. Aliquota e riduzione della tassa secondo l'art. 122 LGD

La Confederazione riscuote una tassa sul prodotto lordo dei giochi (tassa sulle case da gioco). La tassa è destinata all'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti e all'assicurazione per l'invalidità¹⁰⁶. Il Consiglio federale fissa l'aliquota della tassa in modo tale che le case da gioco gestite secondo i principi dell'economia aziendale possano realizzare un rendimento adeguato del capitale investito. L'aliquota della tassa può essere progressiva¹⁰⁷.

L'aliquota di base della tassa sulle case da gioco terrestri ammonta al 40 % ed è riscossa su un prodotto lordo dei giochi fino a 10 milioni di franchi. Per ogni ulteriore milione di franchi l'aliquota della tassa aumenta dello 0,5 % fino a raggiungere l'aliquota massima dell'80 %¹⁰⁸, applicabile a partire da un prodotto lordo dei giochi pari a 90 milioni.

L'aliquota di base per il prodotto lordo dei giochi realizzato in linea ammonta al 20 % ed è riscossa su un prodotto lordo dei giochi fino a 3 milioni. Da tale somma l'aliquota aumenta

¹⁰¹ Art. 59 cpv. 1 e 2 OGD

¹⁰² Art. 60 cpv. 1 e 2 OGD

¹⁰³ Art. 59 cpv. 5 e art. 60 cpv. 5 OGD

¹⁰⁴ Art. 64 cpv. 1 lett. b OGD

¹⁰⁵ Nel 2021 le case da gioco terrestri hanno conseguito un prodotto lordo dei giochi di 406 mio. di franchi e quindi il 10,2 % in meno rispetto all'anno precedente (2020: 452 mio). L'83,5 % del prodotto lordo dei giochi è stato realizzato con gli apparecchi automatici per il gioco in denaro, il 16,5 % con i giochi da tavolo.

¹⁰⁶ Art. 119 cpv. 1 LGD

¹⁰⁷ Art. 120 cpv. 1 LGD

¹⁰⁸ Art. 120 cpv. 2 lett. a LGD e art. 114 OGD

progressivamente¹⁰⁹ fino a raggiungere l'aliquota massima dell'80 %¹¹⁰, applicabile a partire da un prodotto lordo dei giochi pari a 500 milioni.

La struttura dei costi dei casinò in linea è molto diversa da quella delle case da gioco terrestri. Il modello scelto per la tassa sui giochi da casinò in linea mira a una redditività tra il 10 e il 15 % di margine EBIT, a prescindere dal prodotto lordo dei giochi realizzato a partire dalla soglia di 3 milioni di franchi. Il margine EBIT corrisponde alla redditività media realizzabile con l'esercizio dei giochi terrestri. Rispetto al modello per la tassa sulle case da gioco terrestri, quello per i casinò in linea si contraddistingue, da una parte, per l'aliquota di base inferiore e, dall'altra, per la progressione molto più ripida; in tal modo si tiene conto della struttura diversa dei costi. Il sistema scelto si basa su uno studio dell'11 agosto 2017¹¹¹ di Pricewaterhouse Coopers (PWC) «Besteuerung von Online-Spielbankenspielen – Entwicklung eines Systems für die Besteuerung der Bruttospielerträge der Schweizer Online-Spielbanken», svolto su incarico dell'Ufficio federale di giustizia nell'ambito dell'introduzione della legislazione sui giochi in denaro.

Per i primi quattro anni d'esercizio il Consiglio federale può, a titolo di agevolazione fiscale per «start up», ridurre l'aliquota della tassa fino alla metà¹¹². Nel 2002 e 2003 il Consiglio federale ha ridotto al 30 % l'aliquota della tassa per le case da gioco con concessione di tipo B e al 20 % quella per le case da gioco situate nelle regioni di montagna (Arosa, Davos, San Moritz e Zermatt). Nel 2004 è stata ridotta al 35 % per le case da gioco di Courrendlin, Granges-Paccot, Interlaken e Sciaffusa. Nel 2004 e 2005 il Consiglio federale ha altresì deciso di ridurre al 20 % l'aliquota della tassa per le case da gioco di Davos e San Moritz. Successivamente non è più stata concessa una simile riduzione.

Il Consiglio federale riduce la tassa per le case da gioco titolari di una concessione di tipo B qualora il Cantone di ubicazione riscuota dalle stesse una tassa di tipo analogo. La riduzione corrisponde all'importo della tassa cantonale; non può tuttavia superare il 40 % del totale della tassa sulle case da gioco spettante alla Confederazione¹¹³. La riduzione ai sensi dell'art. 122 LGD non è tuttavia applicabile ai giochi da casinò in linea¹¹⁴.

Poiché dipende dall'evoluzione del prodotto lordo dei giochi, dopo una forte fase di crescita fino al 2007, la tassa sulle case da gioco è diminuita dal 2008 al 2013, stabilizzandosi tra i 330 e i 350 milioni di franchi all'anno fino al 2019 (cfr. n. 2.3.2.1 seguente). Le misure di lotta alla pandemia adottate dal Consiglio federale nel 2020 per proteggere la popolazione hanno avuto ripercussioni molto negative sull'importo della tassa sulle case da gioco, poiché il calo della cifra d'affari ha ridotto notevolmente la base di calcolo della tassa e, poiché la tassa è progressiva, anche le aliquote applicate. Nel 2020 le case da gioco terrestri hanno versato complessivamente tasse pari a 197,7 milioni di franchi, il che equivale a una riduzione del gettito fiscale di 159 milioni di franchi rispetto al 2019 (-44.6 %). 170,4 milioni sono stati devoluti alla Confederazione a favore dell'AVS (-44.1 %), mentre ai Cantoni di ubicazione delle case da gioco titolari di una concessione di tipo B sono stati versati complessivamente 27,3 milioni di franchi

¹⁰⁹ 2 % per ogni tranche di 1 mio. di franchi del prodotto lordo dei giochi tra 3 e 10 mio. di franchi (lett. a);
1 % per ogni tranche di 1 mio. di franchi del prodotto lordo dei giochi tra 10 e 20 mio. di franchi (lett. b);
0,5 % per ogni tranche di 1 mio. di franchi del prodotto lordo dei giochi tra 20 e 40 mio. di franchi (lett. c);
0,5 % per ogni tranche di 4 mio. di franchi del prodotto lordo dei giochi tra 40 e 80 mio. di franchi (lett. d);
0,5 % per ogni tranche di 10 mio. di franchi del prodotto lordo dei giochi a partire da 80 mio. di franchi (lett. e)

¹¹⁰ Art. 120 cpv. 2 lett. b LGD e art. 115 cpv. 2 OGD

¹¹¹ Lo studio di PWC è disponibile all'indirizzo <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/wirtschaft/gesetzgebung/archiv/geldspielgesetz/ber-besteuerung-online-spielbankenspiele-d.pdf.download.pdf/ber-besteuerung-online-spielbankenspiele-d.pdf>. Qui appresso «studio PWC»

¹¹² Art. 120 cpv. 3 LGD

¹¹³ Art. 122 LGD

¹¹⁴ Art. 122 cpv. 3 LGD

(-47.19 %). L'aliquota media della tassa era del 43,75 % (45,48 % per le case da gioco con concessione di tipo A e 40,82 % per quelle con concessione di tipo B) ¹¹⁵.

Le entrate provenienti dall'offerta di giochi in linea ha compensato in parte la diminuzione del gettito fiscale delle case da gioco terrestri. Nel 2020 la tassa sulle case da gioco prelevata sui giochi da casinò in linea era pari a 78 milioni di franchi ¹¹⁶.

Nel 2020 le entrate fiscali complessive provenienti dall'offerta di giochi terrestri e in linea a favore dell'AVS sono ammontate a 248 milioni di franchi, il che equivale a una diminuzione di 64 milioni di franchi (-20,46 %) rispetto al 2019 ¹¹⁷.

- cfr. grafico «Evoluzione della tassa sulle case da gioco terrestri 2002-2021 con l'indicazione della parte versata ai Cantoni» – allegato 4
- cfr. grafico «Evoluzione della tassa sulle case da gioco in linea 2019-2021» – allegato 5

b. Agevolazioni fiscali secondo l'art. 121 LGD

Il Consiglio federale può ridurre di un quarto al massimo l'aliquota della tassa per le case da gioco titolari di una concessione di tipo B, sempreché i loro proventi siano destinati in misura preponderante a interessi pubblici della regione, segnatamente al sostegno ad attività culturali, o a scopi d'utilità pubblica ¹¹⁸. La CFCG decide ogni anno sulla concessione dell'agevolazione fiscale e sulla relativa entità calcolata in funzione del rapporto tra l'importo investito per progetti di interesse pubblico per la regione e il prodotto netto dei giochi risultante dalla differenza tra il prodotto lordo dei giochi e la tassa sulle case da gioco. Sono considerati segnatamente d'interesse pubblico i progetti a promuovere la cultura, in particolare le opere artistiche e le manifestazioni culturali, lo sport e le manifestazioni sportive nonché provvedimenti nel campo sociale, della salute pubblica e della formazione ¹¹⁹.

Tra il 2002 e il 2021 sono stati investiti 126 milioni di franchi per progetti a scopo culturale o di utilità pubblica oppure d'interesse regionale. Le case da gioco che hanno contribuito a questi progetti hanno beneficiato di agevolazioni fiscali per un totale di 58 milioni di franchi. In tale periodo è stato quindi versato alla collettività un importo netto di complessivamente 68 milioni di franchi risultante dal prodotto dei giochi.

Il Consiglio federale può ridurre di un terzo al massimo l'aliquota della tassa se la regione di ubicazione della casa da gioco titolare di una concessione di tipo B dipende economicamente da un turismo marcatamente stagionale ¹²⁰. A tal fine è necessario che la casa da gioco sia ubicata in una regione nella quale il turismo svolge un ruolo capitale e presenta un carattere marcatamente stagionale e che essa stessa dipenda dal turismo stagionale ¹²¹.

Dal 2006 al 2021 le case da gioco di Davos, Crans-Montana e San Moritz, soggette a fluttuazioni stagionali a causa della loro ubicazione in una regione turistica, hanno usufruito di agevolazioni fiscali per un totale di 48 milioni di franchi (prima del 2006: agevolazioni per «start up»).

¹¹⁵ Nel 2021 le case da gioco terrestri hanno versato complessivamente una tassa sulle case da gioco di 175 mio. di franchi, il che corrisponde a un calo di 23 mio. rispetto al 2020 (198 mio.; -11,3 %). 149 mio. sono stati versati alla Confederazione a favore dell'AVS (-12,3 %) e 26 mio. di franchi (-3,7 %) ai Cantoni di ubicazione delle case da gioco titolari di una concessione di tipo B. L'aliquota fiscale media era del 43,13 % (44,26 % per le case da gioco con concessione di tipo A e 41,4 % per le case da gioco con concessione di tipo B).

¹¹⁶ Nel 2021 la tassa sulle case da gioco riscossa sull'offerta di giochi in linea ammontava a 100 mio. di franchi.

¹¹⁷ Nel 2021 il gettito fiscale a favore dell'AVS dell'offerta di giochi terrestri e in linea ammontava complessivamente a 249 mio. di franchi. Rispetto all'anno precedente si tratta di un aumento di 1 mio. di franchi (+0,4 %).

¹¹⁸ Art. 121 cpv. 1 LGD

¹¹⁹ Art. 116 cpv. 2 e 3 OGD

¹²⁰ Art. 121 cpv. 2 LGD

¹²¹ Art. 117 cpv. 1 OGD

- cfr. grafico «Evoluzione delle agevolazioni fiscali di cui all'articolo 121 LGD» – allegato 6

Le agevolazioni fiscali di cui all'art. 121 LGD non sono applicabili ai giochi da casinò in linea¹²².

c. Tassazione e riscossione della tassa sulle case da gioco

La tassazione e la riscossione della tassa sulle case da gioco competono alla CFCG. Su richiesta del Cantone, la CFCG può occuparsi anche della tassazione e della riscossione della tassa cantonale sul prodotto lordo dei giochi¹²³. La tassa sulle case da gioco è riscossa per anno civile¹²⁴. La CFCG determina la tassa sulle case da gioco sulla base dei conteggi e delle dichiarazioni d'imposta delle case da gioco¹²⁵. Può riscuotere un emolumento per la tassazione e la riscossione della tassa sulle case da gioco¹²⁶. Le case da gioco versano acconti¹²⁷. Il gettito fiscale netto della tassa sulle case da gioco riscosso durante un anno (dedotti gli interessi remunerativi) è contabilizzato nel conto finanziario della Confederazione come entrata vincolata in favore del fondo di compensazione dell'AVS, nel quale è versato dalla Confederazione all'inizio del secondo anno successivo alla riscossione della tassa¹²⁸.

2.2.3.1.3 Contributi all'AVS (in particolare art. 45 e 56 LGD)

La legge sulle case da gioco non disciplinava la destinazione delle poste e delle vincite dei giocatori soggetti a un divieto di gioco. L'art. 45 LGD stabilisce invece che i giocatori non hanno diritto al rimborso delle poste né al versamento delle vincite¹²⁹. Le eventuali vincite devono essere trattenute dalla casa da gioco e sono destinate integralmente all'AVS¹³⁰.

Secondo l'art. 56 LGD, il prodotto dei giochi ottenuto illecitamente da una casa da gioco, ad esempio in violazione degli obblighi legali, è destinato integralmente all'AVS. Non se ne tiene conto nel calcolo del prodotto lordo dei giochi, che funge da base per la tassazione delle case da gioco. Per le case da gioco non va creato un incentivo a comportarsi illecitamente; senza la suddetta disposizione, a seconda delle circostanze, per una casa da gioco potrebbe essere redditizio violare determinati obblighi nonostante le sanzioni amministrative.

Sono versati all'AVS anche gli importi versati in un jackpot non interconnesso con varie case da gioco se una casa da gioco sospende l'esercizio o il jackpot¹³¹.

Dopo l'entrata in vigore della LGD, dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2021 è stato versato all'AVS un importo totale di 2 milioni di franchi, di cui circa 0,5 milioni (25 %) in virtù dell'art. 45 cpv. 2 LGD e circa 1,5 milioni (75 %) in virtù dell'art. 56 LGD. 1,3 (66%) dei 2 milioni di franchi versati all'AVS risultano dall'apertura di conti in linea con indicazioni false da parte dei giocatori, di cui circa 400 000 franchi (circa 30 %) da conti definitivi, ossia verificati dalle case da gioco. Questi circa 400 000 franchi corrispondono a una quota dello 0,17 % del prodotto lordo dei giochi totale realizzato dalle case da gioco nel 2021 con i giochi da casinò in linea. Il restante 70 % (900 000 franchi) risulta da conti provvisori aperti con indicazioni false poi scoperte dalle case da gioco al momento della trasformazione in un conto definitivo. Il restante 34 % dell'importo totale versato all'AVS proviene in gran parte (circa 600 000 franchi) da giochi in linea proposti in una versione non approvata dalla CFCG. Questo è accaduto poiché le case da

¹²² Art. 121 cpv. 4 LGD

¹²³ Art. 123 LGD

¹²⁴ Art. 118 cpv. 1 OGD

¹²⁵ Art. 124 cpv. 1 OGD

¹²⁶ Art. 124 cpv. 3 OGD

¹²⁷ Art. 123 cpv. 1 OGD

¹²⁸ Art. 127 OGD

¹²⁹ Art. 45 cpv. 1 LGD

¹³⁰ Art. 45 cpv. 2 lett. a LGD

¹³¹ Art. 70 OGD

gioco non avevano sorvegliato e controllato le attività dei loro fornitori di giochi all'estero, o lo avevano fatto solo in modo insufficiente.

2.2.3.2 *Constatazioni risultanti dall'attività di vigilanza*

Sulla base dei conteggi e delle dichiarazioni d'imposta delle case da gioco, nonché dei dati che queste trasmettono elettronicamente, la CFCG verifica la correttezza del prodotto lordo dei giochi dichiarato e chiarisce eventuali divergenze. Provvede alla tassazione e alla riscossione della tassa sulle case da gioco e garantisce che le case da gioco versino gli importi destinati all'AVS nei casi previsti dalla legislazione sui giochi in denaro.

Gli autori dello studio PWC dell'11 agosto 2017¹³² prevedevano che al momento dell'introduzione della nuova LGD, il 1° gennaio 2019, il mercato svizzero dell'offerta di giochi da casinò in linea sarebbe ammontato a un volume di circa 250 milioni di franchi. Il potenziale di mercato per il 2023 è stimato a circa 284 milioni di franchi. Inoltre, gli autori ritenevano che a lungo termine si sarebbero potuti affermare sul mercato quattro titolari di concessioni che nel caso peggiore sfrutterebbero il 40 % del potenziale di mercato, nel migliore il 70 %. Per una redditività adeguata delle case da gioco in linea, gli autori giudicavano appropriato un margine EBIT tra il 10 e il 15 % e un rendimento del capitale proprio tra il 16,7 e il 25,5 %, cifre paragonabili a quelle ottenute negli ultimi anni dalle case da gioco terrestri. Gli autori stimavano che – ipotizzando un potenziale di mercato di 284 milioni di franchi nel 2023 e uno sfruttamento del mercato pari al 55 % nonché quattro concessionari svizzeri delle stesse dimensioni – con il sistema di tassazione proposto le entrate della Confederazione sarebbero ammontate a circa 53,7 milioni di franchi. A seconda dello sfruttamento del mercato, le entrate della Confederazione potrebbero ammontare a ben 75,2 milioni (sfruttamento del 70%) o a soli 40,2 milioni (sfruttamento del 45 %).

Nello studio PWC, su cui si sono basate le discussioni parlamentari per determinare e impostare la tassazione dei giochi da casinò in linea, la stima del potenziale di mercato dei giochi da casinò in linea è molto prudente, tanto più che un mercato «grigio» è per sua natura difficilmente valutabile. Già nel 2021 sia il prodotto lordo dei giochi in linea (probabilmente 235 mio. di franchi) sia il relativo gettito fiscale (probabilmente 99,5 mio. di franchi) superavano tuttavia le stime di PWC.

Tuttavia, la cifra d'affari del mercato dei giochi da casinò in linea non è ancora sufficientemente stabile per poter trarre conclusioni sulla sua effettiva redditività. Al momento non è pertanto opportuno procedere a una nuova valutazione del sistema fiscale.

2.2.3.3 *Conclusioni*

Dall'avvio del loro esercizio nel 2002/2003 fino alla fine del 2021, le case da gioco hanno versato tasse pari a un totale di 7,309 miliardi di franchi, di cui 6,253 miliardi destinati al finanziamento dell'AVS e 1,056 miliardi ai Cantoni di ubicazione delle case da gioco titolari di una concessione di tipo B. L'obiettivo della legge sui giochi in denaro di generare entrate per la Confederazione e i Cantoni è pertanto stato raggiunto.

2.2.4 **Conclusioni sul raggiungimento degli obiettivi della legge**

L'entrata in vigore della legge sui giochi in denaro ha permesso di colmare alcune lacune e offrire nuove possibilità alle case da gioco. Le condizioni e le aspettative in merito al loro comportamento per raggiungere gli obiettivi della legge sono chiaramente indicate nella legislazione sui giochi in denaro. Se la CFCG constata che una casa da gioco ha commesso abusi o

¹³² Studio PWC, op. cit., pag. 29

violazioni della legislazione o della concessione che impediscono o pregiudicano il raggiungimento degli obiettivi legali, la legislazione sui giochi in denaro le mette a disposizione tutta una serie di possibilità d'intervento che consentono di reagire in modo rapido e adeguato. La CFCG può ad esempio revocare, sospendere o limitare la concessione oppure sottoporla a condizioni e oneri suppletivi (art. 15 LGD). Può pronunciare sanzioni amministrative (art. 100 LGD) e disporre le misure necessarie per ripristinare lo stato legale e sopprimere le irregolarità (art. 98 lett. h LGD).

Come illustrato nel numero 2.2.1.3 in merito allo svolgimento sicuro e trasparente dei giochi, nel numero 2.2.2.1.3 in merito alle misure di protezione sociale, nel numero 2.2.2.2.3 in merito agli obblighi di diligenza per lottare contro il riciclaggio di denaro e nel numero 2.2.3.3 in merito alle entrate della Confederazione e dei Cantoni, la CFCG ritiene che attualmente gli scopi e gli obiettivi definiti nell'art. 2 LGD siano stati tutti raggiunti.

2.3 Condizioni quadro economiche

2.3.1 Evoluzione dei bacini d'utenza e sfruttamento del potenziale di mercato

Dal 2010 al 2020 la popolazione svizzera è aumentata del 10,2 % . Il numero degli abitanti è aumentato anche nella maggior parte dei comuni di ubicazione delle case da gioco (tra l'1,2 % [Neuchâtel] e il 47,2 % [Granges-Paccot]). Nel suddetto periodo, il numero degli abitanti è diminuito soltanto in tre comuni di ubicazione (Crans-Montana [-3 %], Davos [-3 %] e San Moritz [-4.9 %]). Un aumento o una riduzione del numero di abitanti nel Comune di ubicazione e nel bacino d'utenza in un raggio equivalente a 30 minuti di viaggio si ripercuote sul numero dei clienti delle case da gioco.

Evoluzione della popolazione residente permanente 2010-2020

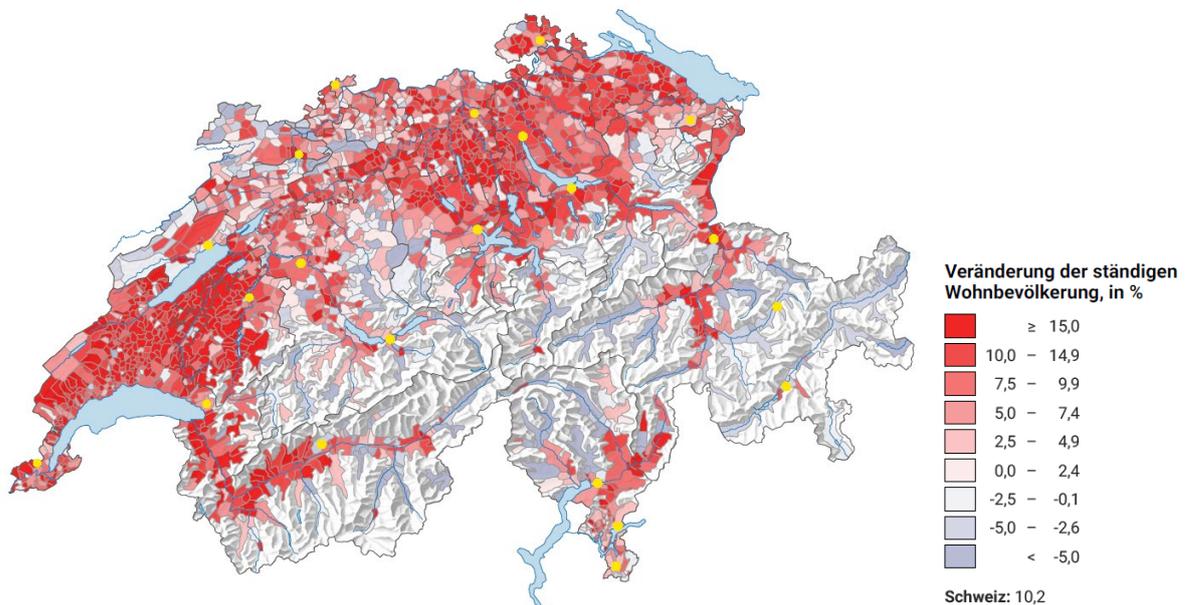


Immagine 1 – UST Evoluzione della popolazione residente permanente 2010-2020, ID cartina: 25206; completata dalla CFCG (punti gialli ubicazioni delle case da gioco attuali)

Dal sondaggio 2021 della CFCG risulta che la grande maggioranza delle case da gioco ritiene ben sfruttato il potenziale di mercato nei propri bacini d'utenza. Alcune hanno osservato che se si trovassero in locali diversi e più grandi potrebbero sfruttare meglio il potenziale di mercato della regione con offerte supplementari.

2.3.2 Situazione commerciale

2.3.2.1 Evoluzione del prodotto lordo dei giochi e degli indicatori

a. Evoluzione del prodotto lordo dei giochi

Casae da gioco competitive con una solida base economico-aziendale costituiscono il fondamento per un panorama intatto delle case da gioco; su di esse si fonda il buon funzionamento del mercato svizzero delle case da gioco. Il prodotto lordo dei giochi – elemento centrale per l'economicità di una casa da gioco – dipende soprattutto da due fattori: l'attrattività e il potenziale di giocatori. L'attrattività comprende vari elementi quali la portata e il volume dell'offerta di giochi, la qualità del servizio, l'offerta gastronomica e le altre offerte d'intrattenimento. Una redditività economica adeguata è comunque indispensabile per poter fare ulteriori investimenti e adeguare costantemente l'offerta alle esigenze dei clienti. È importante anche il potenziale di giocatori nel bacino d'utenza delle case da gioco.

Per quanto riguarda le case da gioco terrestri, i primi anni dopo la loro apertura nel 2002 e nel 2003 sono stati caratterizzati da un forte aumento del prodotto lordo dei giochi. Nel 2007, anno record, le case da gioco hanno realizzato un prodotto lordo dei giochi complessivo di 1,020 miliardi di franchi, di cui 537 milioni di franchi sono stati versati al fisco. Dopo questo apice, nei cinque anni successivi il prodotto lordo dei giochi è diminuito, probabilmente anche a causa della crisi finanziaria e congiunturale su scala mondiale (risp. nel 2007 e 2008), nonché di quella dell'euro (dal 2009/2010). Mentre in ottobre/novembre 2007 le persone che venivano dai Paesi europei circostanti a giocare nelle case da gioco svizzere ricevevano ancora 1,68 franchi per 1 euro, all'inizio del 2015 ricevevano appena 1 franco. Di conseguenza, il loro interesse a giocare in Svizzera è diminuito. Con un importo pari a 681 milioni di franchi, il prodotto lordo dei giochi realizzato dalle case da gioco nel 2015 è sceso di nuovo ai livelli del 2003 e del 2004. Alla diminuzione del prodotto lordo dei giochi ha contribuito anche la legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo, entrata in vigore il 1° maggio 2010, che vieta di fumare nei locali chiusi accessibili al pubblico o adibiti a luoghi di lavoro per più persone; 15 Cantoni hanno inoltre fatto uso della loro facoltà di emanare prescrizioni più severe¹³³. Queste nuove regole restrittive si applicano anche ai frequentatori delle case da gioco. La crescita demografica in Svizzera tra il 2010 e il 2020 (risp. 7,785 mio. e 8,606 mio. di persone), pari al 10,15 % (881 000 persone), non è servita a compensare la diminuzione del prodotto lordo dei giochi¹³⁴. Dopo una fase più stabile tra il 2015 e il 2017 (circa 680 mio.), il prodotto lordo dei giochi è nuovamente aumentato (tasso di cambio franco-euro salito a 1,20 franchi nel 2018, da allora di nuovo in calo¹³⁵) e nel 2019 ha raggiunto un totale di 742 milioni di franchi. Dopo questo leggero aumento, la chiusura delle case da gioco terrestri durante un periodo di quasi cinque mesi¹³⁶ a causa della pandemia ha fatto crollare il prodotto lordo dei giochi alla fine del 2020 a 452 milioni di franchi (-39 % rispetto all'anno precedente) e le entrate fiscali sono scese a soli 198 milioni di franchi (-45 % rispetto all'anno precedente). Il casinò di Interlaken, ad esempio, che per 143 giorni ha dovuto chiudere del tutto e per 132 giorni ha potuto proporre soltanto un'offerta limitata, ha registrato una diminuzione della cifra d'affari di quasi il 50 % . Le

¹³³ La protezione dei non fumatori è disciplinata in modo più severo nei seguenti Cantoni: Appenzello Esterno, Berna, Basilea Città, Basilea Campagna, Friburgo, Ginevra, Grigioni, Neuchâtel, San Gallo, Soletta, Ticino, Uri, Vaud e Zurigo.

¹³⁴ Nel 2007 la Svizzera ha introdotto la libera circolazione completa delle persone con i vecchi Stati dell'UE. In seguito, l'immigrazione al netto dagli Stati dell'UE e dell'AELS ha raggiunto il suo apice nel 2008 con 73 247 persone. Dal 2014, anno della votazione sull'iniziativa «contro l'immigrazione di massa», l'immigrazione al netto è diminuita costantemente. Nel 2017 ammontava a 53 221 persone, di cui 30 799 dall'UE. Continua la tendenza al ribasso (<https://www.srf.ch/news/schweiz/tiefster-stand-seit-2007-immer-weniger-auslaender-lassen-sich-in-der-schweiz-nieder>).

¹³⁵ Evoluzione annua del tasso di cambio dell'euro rispetto al franco svizzero dal 1999 al 2020: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/242060/umfrage/wechselkurs-des-euro-gegenueber-dem-schweizer-franken-jahresmittelwerte/>

¹³⁶ Dal 16 marzo al 5 giugno 2020. Alla fine di ottobre, i Cantoni della Svizzera romanda e il Cantone di Berna hanno ordinato la chiusura delle case da gioco sul loro territorio. Successivamente, a dicembre, sono state progressivamente chiuse anche tutte le altre case da gioco. La seconda chiusura è durata fino ad aprile 2021.

case da gioco di Zurigo, Berna, Baden e Lucerna hanno registrato una riduzione delle entrate tra il 23 (Baden) e il 42 % (Zurigo 36 %, Lucerna 36 %, Berna 42 %). Durante la fase di chiusura, molte case da gioco hanno provveduto a migliorare la loro offerta. Il tempo è stato sfruttato in particolare per nuove installazioni di gioco, per raggruppare in modo nuovo gli apparecchi automatici da gioco, aggiornare la tecnologia, rinnovare i locali o rendere più attrattiva l'offerta gastronomica. Anche nel 2021 le case da gioco sono state chiuse da gennaio ad aprile a causa della pandemia. Nel 2021, con i giochi terrestri è stato realizzato un prodotto lordo dei giochi di 406 milioni di franchi e i casinò hanno versato 175 milioni sotto forma di tassa sulle case da gioco¹³⁷.

Le cifre d'affari delle case da gioco terrestri che hanno proposto giochi da casinò in linea non hanno subito in egual misura le conseguenze della chiusura dovuta alla pandemia. Le quattro case da gioco che nella seconda metà del 2019 hanno avviato l'esercizio dei giochi in linea¹³⁸, alla fine del 2019 avevano realizzato un prodotto lordo complessivo dei giochi pari a circa 23 milioni di franchi. Nel 2020 il prodotto lordo dei giochi ammontava a circa 187 milioni di franchi, il che corrisponde a un aumento dell'800 % rispetto all'anno precedente. Di questi 187 milioni di franchi, circa 171 milioni sono stati realizzati dalle quattro case da gioco già consolidate sul mercato in linea e circa 16 milioni dalle tre case da gioco che hanno avviato l'esercizio dei giochi in linea nel 2020. 78 milioni di franchi sono stati versati alla Confederazione sotto forma di entrate fiscali. Nel 2021 le case da gioco hanno conseguito un prodotto lordo dei giochi in linea pari a 234 milioni di franchi, da cui sono stati prelevati 100 milioni sotto forma di tassa sulle case da gioco.

Considerando il prodotto lordo dei giochi, si osservano notevoli differenze tra le case da gioco. Nel 2021 la casa da gioco di Lucerna ha ad esempio realizzato un prodotto lordo dei giochi di 92,9 milioni di franchi, quella di San Moritz di soli 0,8 milioni di franchi. Notevoli anche le differenze tra le case da gioco che propongono sia giochi terrestri che in linea per quanto riguarda il rapporto tra il prodotto lordo dei giochi terrestri e quello dei giochi in linea. La casa da gioco di Davos ha ad esempio realizzato un prodotto lordo di 26,5 milioni di franchi (97,7 %) con i giochi in linea e di appena 0,6 milioni di franchi (2,3 %) con i giochi terrestri. La casa da gioco di Lucerna ha invece conseguito un prodotto lordo di 18,5 milioni di franchi (20 %) con i giochi terrestri e di 74,3 milioni di franchi (80 %). Il rapporto è un po' più equilibrato per la casa da gioco di Baden, in cui su un prodotto lordo totale dei giochi di 83 milioni di franchi il 47,7 % (39,6 mio. di franchi) è stato realizzato con i giochi terrestri e il 52,3 % (43,4 mio. di franchi) con i giochi in linea.

➤ cfr. grafico «Evoluzione del prodotto lordo dei giochi 2002-2021» – allegato 3

b. Evoluzione della redditività

Da quando hanno iniziato la loro attività, le case da gioco hanno sempre avuto una notevole redditività. Dal 2002 al 2008 la rendita del capitale proprio (return on equity¹³⁹, ROE) è continuamente aumentata fino a raggiungere, alla fine del 2008, una media del 32 %. Nello stesso periodo, le case da gioco titolari di una concessione di tipo A hanno registrato una ROE persino maggiore.

Fino alla fine del 2009, la pertinente legislazione prevedeva per le case da gioco con concessione di tipo A una soglia di progressione della tassa pari a 20 milioni di franchi, per quelle con concessione di tipo B invece di 10 milioni di franchi. Il Consiglio federale ha uniformato tale soglia a partire dall'esercizio 2010 fissandola a 10 milioni di franchi a prescindere dal tipo di

¹³⁷ Corrisponde alla tassa per la Confederazione e i Cantoni

¹³⁸ Casinò di Baden, Lucerna, Zürichsee (Pfäffikon) e Davos

¹³⁹ Utile annuo sul capitale proprio medio

concessione. In seguito a questo provvedimento, la redditività eccessiva delle case da gioco titolari di una concessione di tipo A si è ridimensionata. Da allora, la rendita media del capitale proprio si attesta tra il 17 e il 21 %¹⁴⁰ e dal 2011 si è stabilizzata a questo livello molto alto. Va osservato che, con una media del 67 %, il grado di autofinanziamento delle case da gioco è molto elevato.

Il 2020 ha segnato un'interruzione della serie di buoni risultati: la rendita media del capitale proprio (ROE) si è attestata sullo 0,83 % mentre, per la prima volta dall'avvio dell'esercizio delle case da gioco, la rendita media del capitale complessivo è stata negativa (-0,02 %). I motivi di questo crollo delle entrate e quindi della redditività sono già stati menzionati più volte.

- cfr. grafico «Evoluzione della redditività delle case da gioco titolari di una concessione» - allegato 7

Qui di seguito si illustriamo la situazione particolare delle case da gioco di Davos, San Moritz e Sciaffusa.

Le due case da gioco di Davos e San Moritz sono situate in regioni di montagna con debole densità demografica. Le fluttuazioni stagionali dei pernottamenti nelle due regioni si ripercuotono fortemente sull'evoluzione del prodotto lordo dei giochi. A causa del potenziale di mercato limitato nel bacino d'utenza, nella bassa stagione vengono a mancare le entrate e il prodotto lordo dei giochi realizzato nell'alta stagione grazie ai turisti non basta a compensare tale mancanza. Le due case da gioco si distinguono pertanto da altre case da gioco situate in regioni turistiche meno soggette a fluttuazioni stagionali o con un bacino d'utenza e potenziale di mercato maggiori. Inoltre, le due case da gioco traggono scarso profitto da grandi eventi. Le misure di sicurezza per il Forum economico mondiale (World economic forum, WEF) con i blocchi stradali hanno ad esempio impedito per giorni l'accesso alla casa da gioco. Costituiscono un problema anche i fenomeni meteorologici: negli ultimi anni, la località di San Moritz è ad esempio stata più volte sommersa dalla neve e pertanto è rimasta inaccessibile per vari giorni durante l'alta stagione. Ultimamente, le restrizioni di viaggio ordinate in tutto il mondo a causa della pandemia hanno impedito l'arrivo di turisti dall'estero.

Dall'avvio del loro esercizio fino al 2005, il Consiglio federale ha concesso alle due case da gioco un'agevolazione fiscale sotto forma di riduzione al 20 % dell'aliquota della tassa (art. 120 cpv. 3 LGD). Dal 2006 al 2021 entrambe le case da gioco hanno usufruito di una riduzione dell'aliquota ai sensi dell'art. 121 cpv. 2 LGD. Per limitare le spese d'esercizio nella bassa stagione, le case da gioco hanno fatto uso della possibilità di chiudere temporaneamente i giochi da tavolo o di chiudere del tutto la casa da gioco durante alcuni mesi. Nonostante tutte queste misure, le due case da gioco presentano in genere conti annuali in rosso, ad eccezione di qualche anno con un risultato lievemente positivo. Dalla loro apertura, le case da gioco di Davos e San Moritz hanno subito perdite operative pari rispettivamente a 8,06 milioni di franchi e 8,79 milioni di franchi. Per continuare a soddisfare le condizioni per la concessione e proseguire l'attività, gli azionisti si sono visti costretti a impiegare ulteriori fondi. Tuttavia, non tutti sono stati disposti a farsi carico a lungo delle perdite subite dalle case da gioco, il che ha condotto a notevoli avvicendamenti tra gli azionisti. All'inizio, nel 2002, l'81 % delle azioni della Casino Davos AG era in mano all'ente turistico di Davos e il 19 % apparteneva all'ACE Admiral Casinos & Entertainment AG (ACE). Nel 2003 un privato ha acquisito una partecipazione del 45 %, lasciando all'ACE il 14,4 % e all'ente turistico di Davos il 40,4 %. Nel 2004 il privato ha aumentato la sua quota all'89,7 %, l'ACE si è ritirata come azionista e l'ente turistico ha mantenuto una partecipazione del 10,3 %. Dopo otto anni contrassegnati da perdite, il privato ha venduto la sua quota alla Stadtcasino Baden AG, pertanto diventata la nuova azionista di maggioranza con l'89,7 %. La Stadtcasino Baden AG era convinta che con la sua esperienza e le sue risorse

¹⁴⁰ La rendita del capitale complessivo (Return on Assets, ROA) era in media dell'11 %

avrebbe risuscitato a nuova vita la casa da gioco di Davos. Ma negli anni a seguire nemmeno essa è riuscita ad aumentare in modo considerevole i proventi della casa da gioco. Nel 2019, in vista dell'auspicata estensione della concessione ai giochi in linea, la Stadtcasino Baden AG ha venduto una parte della sua quota (44,02 %) al gruppo belga Casino de Spa. L'ente turistico di Davos ha invece mantenuto la sua quota del 10,3 %. La proposta di giochi in linea ha permesso alla casa da gioco di Davos di rivolgersi a un pubblico diverso e realizzare entrate supplementari. Non è tuttavia consentito compensare le perdite risultanti dall'offerta terrestre con gli utili dell'offerta in linea: conformemente all'art. 4 OGD, la sostenibilità economica deve essere garantita per entrambe le offerte. Nell'autunno del 2021 la Stadtcasino Baden AG ha venduto le sue quote alla Casino de Spa, che ora possiede una quota maggioritaria dell'89,7 % ed è convinta che la casa da gioco di Davos possa realizzare un risultato positivo anche con l'offerta terrestre.

Dal 2002 al 2011 la Casino San Moritz SA apparteneva in quote uguali alla Swiss Casinos Holding AG e alla Casino Austria (Swiss) AG. Nel 2012 la Swiss Casinos Holding AG ha trasferito a un prezzo simbolico le sue quote alla Casino Austria (Swiss) AG, che da allora è l'unica azionista e, a causa delle perdite subite, ha dovuto procedere a ripetute iniezioni di liquidità per poter rispettare le prescrizioni sul capitale proprio previste nell'atto di concessione. Ha pertanto preso in considerazione varie volte di vendere la sua quota di partecipazione. La direzione della casa da gioco ha adottato varie misure per aumentare il numero di clienti e i proventi; l'ultima è stata la decisione del 2019 di spostare la sede nella speranza di attirare ancora più clienti di passaggio: a inizio estate del 2021, dopo la pausa stagionale, la casa di gioco ha riaperto, con un ritardo dovuto al coronavirus, i battenti in nuovi locali situati nel centro di San Moritz.

Rispetto alle altre case da gioco situate nelle regioni di confine, quella di Sciaffusa realizza un prodotto lordo dei giochi relativamente esiguo. Dal 2016 al 2019 ha infatti conseguito un prodotto lordo dei giochi medio di soli 11,7 milioni di franchi. Nonostante gli intensi sforzi del gestore della casa da gioco e i notevoli mezzi finanziari investiti dall'azionista per accrescerne l'attrattività, non è stato possibile aumentare il prodotto lordo dei giochi. La casa da gioco di Sciaffusa deve affrontare la concorrenza di numerose sale da gioco situate sul lato tedesco del confine. Inoltre, la sua offerta di giochi da tavolo è meno ampia e meno interessante rispetto a quella di altre case da gioco, come Zurigo o Costanza. Le perdite accumulate sin dall'avvio dell'esercizio ammontano a circa 11 milioni di franchi. Nel suo comunicato stampa del 2 dicembre 2021, l'azionista ha dichiarato di voler chiudere la casa da gioco di Sciaffusa il 31 dicembre 2024.

2.3.2.2 Ripartizione delle quote di partecipazione

Cinque delle ventuno case da gioco appartengono a un gruppo svizzero. Le azioni di cinque altre case da gioco sono anch'esse in mano svizzera. Undici case da gioco appartengono a gruppi stranieri.

I due gruppi svizzeri sono la Swiss Casinos, con partecipazioni alle case da gioco di Zurigo (100 %), Pfäffikon (100 %), Sciaffusa (100 %) e San Gallo (98 %), e il gruppo Kursaal Berna (case da gioco di Berna [55 %] e Neuchâtel [98 %]). Anche gli azionisti delle case da gioco di Baden (100 %), Bad Ragaz (67 %), Interlaken (82 %), Lucerna (100 %) e Lugano (71 %) hanno la loro sede in Svizzera.

I sei gruppi stranieri sono i gruppi francesi «Groupe Barrière» (Montreux [78 %], Granges-Paccot [100 %] e Courrendlin [100 %]), «Groupe Partouche» (Meyrin [99 %]) e il «Groupe Tranchant» (Basilea [95 %]). Fanno inoltre parte dei gruppi stranieri i gruppi austriaci «Novomatic» (Mendrisio e Locarno [100 %]) e «Casinos Austria» (San Moritz [100 %]), come pure il «Groupe Ardent» belga (Davos [90 %] e Crans-Montana [57 %]).

Partendo dalle entrate generate nel 2021 (prodotto lordo dei giochi terrestri e in linea), pari a 639 milioni di franchi, la quota di mercato delle case da gioco in mano a imprese svizzere è del 66 % circa, quella in mano a imprese straniere del 34 %. La ripartizione dettagliata delle quote di mercato si evince dalla panoramica qui appresso.

Dall'apertura delle case da gioco sono stati distribuiti dividendi pari a 1,5 miliardi di franchi. Nel 2020 la somma dei dividendi versati ammontava a 73 milioni di franchi. La loro ripartizione dipende dalle quote di mercato possedute.

- Cfr. panoramica: “Ripartizione delle quote di partecipazione detenute nelle case da gioco” – allegato 8

2.3.2.3 Situazione concorrenziale

a. Tra le case da gioco titolari di una concessione

La vicinanza fisica tra le case da gioco costituisce un fattore importante del rapporto concorrenziale. Se gli spazi di mercato si sovrappongono, ne risultano situazioni di forte concorrenza, nelle quali rivestono grande importanza le dimensioni o l'attività commerciale e l'attrattiva dei giochi. Con l'entrata in vigore della legge sui giochi in denaro, i vantaggi relativi all'offerta che le case da gioco titolari di una concessione di tipo A avevano nei confronti di quelle titolari di una concessione di tipo B sono stati aboliti¹⁴¹, con un'eccezione¹⁴². Le case da gioco devono pertanto diversificare la loro offerta e attirare altri tipi di clientela per distinguersi dalla concorrenza.

Nel settore dei giochi in linea tutte le case da gioco sono in concorrenza tra loro poiché operano sullo stesso mercato, limitato alla popolazione in Svizzera. Investendo milioni nella pubblicità e nel marketing, cercano di attirare l'attenzione dei giocatori. È tuttavia chiaro che le quattro case da gioco maggiori (inizio dell'attività in linea 2019) detengono la quota di mercato più grande. Quelle che hanno iniziato a proporre giochi in linea più tardi (2020 e 2021) non sono per ora riuscite ad assicurarsi una quota di mercato significativa.

Sul numero e il tipo di giochi proposti dalle case da gioco si veda il numero 2.2.1.1 a e b e l'allegato 1 – panoramica: «Case da gioco titolari di una concessione: informazioni rilevanti»

Il sondaggio 2021 della CFCG, svolto presso i gestori delle case da gioco, ha evidenziato che sebbene la crescita delle case da gioco in linea sia stata favorita dalla chiusura delle case da gioco terrestri, i gestori non ritengono che le prime soppianteranno le seconde. I clienti delle case da gioco in linea o sfruttano soltanto l'offerta in linea o sfruttano sia quella in linea che quella terrestre e sono quindi da ritenersi un gruppo di clienti complementare. Per contro, solo una piccola parte dei giocatori che frequentano le case da gioco terrestri si avvalgono dell'offerta di giochi in linea.

Nel sondaggio 2021 della CFCG, i gestori delle case da gioco sono stati interpellati anche in merito alle sinergie tra l'offerta terrestre e quella in linea. Essi ritengono che tali sinergie siano esigue. L'offerta in linea è vista come una possibilità di diversificare l'offerta della casa da gioco, aumentare i proventi e compensare le fluttuazioni stagionali. Secondo i gestori, associare la casa da gioco in linea a una terrestre crea fiducia nei confronti del mondo virtuale, altrimenti anonimo. Per il giocatore in linea risulta chiaro che dietro lo schermo ci sono persone reali e

¹⁴¹ Per le case da gioco titolari di una concessione di tipo B, la vecchia legge sulle case da gioco prevedeva limitazioni delle vincite massime, delle poste massime nei giochi da tavolo, della somma totale per tutti i jackpot, del numero di tipi di giochi da tavolo proposti, nonché un divieto di connessione dei jackpot.

¹⁴² La posta massima per i giochi in denaro automatizzati nelle case da gioco terrestri con concessione di tipo B è tuttora limitata a 25 franchi per gioco (art. 54 cpv. 1 OGD).

che l'attività sottostà al diritto svizzero (anche se una sola delle 9 case da gioco che propongono giochi in linea ha un nome di dominio con chiaro riferimento alla casa da gioco terrestre). La maggior parte dei gestori di case da gioco individua sinergie per le finanze, la compliance (in particolare protezione sociale e lotta al riciclaggio di denaro), la gestione della relazione con i clienti (marketing) e l'amministrazione (in particolare risorse umane e gestione dei contratti), ritenendo prioritari soprattutto lo scambio di informazioni e l'utilizzazione dei dati.

b. Organizzatori di lotterie

La Loterie Romande gestisce apparecchi automatici per giocare a «gratta e vinci» su schermi tattili. All'acquisto di un biglietto «gratta e vinci», l'apparecchio si collega con il server per tirare a sorte un biglietto tra tutti quelli emessi dal gioco. I giocatori possono comprare vari biglietti simili alla volta – fino a un massimo di 10, a seconda del piano previsto. Sono 700 gli apparecchi automatici per lotterie attualmente disponibili in 350 punti di vendita della Loterie Romande nella Svizzera francese. Gli apparecchi automatici per lotterie che la Loterie Romande gestisce da febbraio 1999 con il nome di «Tactilo» hanno dato adito a una controversia giuridica sulla loro qualificazione tra la CFCG, da una parte, e le società di lotteria e i Cantoni, dall'altra. Con decisione del 18 gennaio 2011, il Tribunale federale è giunto alla conclusione che gli apparecchi automatici del tipo Tactilo sono giochi di lotteria la cui autorizzazione e sorveglianza compete ai Cantoni¹⁴³. Nel 2020 la Loterie Romande ha conseguito con la sua offerta un prodotto lordo dei giochi di 374 milioni di franchi. Ciò corrisponde a una diminuzione dell'8,3 % rispetto al 2019 (408 mio. di franchi)¹⁴⁴.

Nel 2020 Swisslos ha realizzato un prodotto lordo dei giochi di 620 milioni di franchi, il che corrisponde a un aumento del 4,25 % rispetto all'anno precedente (595 mio. di franchi). Con le lotterie e i giochi di destrezza Swisslos ha realizzato più o meno lo stesso prodotto lordo dell'anno precedente e quindi l'aumento è riconducibile soprattutto alle scommesse sportive (a scapito della concorrenza illegale)¹⁴⁵.

c. Organizzatori di giochi di destrezza

I giochi di destrezza sono giochi in denaro in cui la vincita dipende esclusivamente o in modo preponderante dalla destrezza del giocatore. I giochi di destrezza svolti in modo automatizzato, in linea o a livello intercantonale sottostanno all'autorizzazione della GESPA. Sul mercato sono attualmente disponibili soprattutto apparecchi automatici per giochi di destrezza qualificati dalla CFCG e autorizzati dall'autorità d'esecuzione cantonale prima dell'entrata in vigore della LGD¹⁴⁶. Di solito questi apparecchi si trovano in bar e ristoranti. Sono ammessi in 21 Cantoni svizzeri, mentre sono espressamente vietati in cinque Cantoni (GE, JU, NE, VD, VS).

d. Organizzatori di piccoli tornei di poker

Alcuni anni fa è stata registrata una forte affluenza al gioco del poker. Per un breve periodo di tempo i tornei di poker potevano essere organizzati al di fuori delle case da gioco perché la CFCG li aveva qualificati, a determinate condizioni, come giochi di destrezza, sempreché il diritto cantonale non prevedesse disposizioni contrarie. Accogliendo un ricorso della Federazione svizzera dei casinò, il 20 maggio 2010 ha tuttavia deciso che tali tornei di poker potevano essere organizzati solo nelle case da gioco.

¹⁴³ <https://www.loterie-electronique.ch/fr/la-loterie-electronique>

¹⁴⁴ <https://ra.loro.ch/documents/RA-2020-FR.pdf>, disponibile in tedesco e in francese

¹⁴⁵ <https://www.swisslos.ch/media/swisslos/publikationen/pdf/gesch%C3%A4ftsbericht-2020.pdf>, disponibile soltanto in tedesco

¹⁴⁶ Per i giochi di destrezza il cui svolgimento non è né automatizzato, né intercantonale, né in linea non è necessaria un'autorizzazione; <https://www.gespa.ch/it/forme-di-giochi-in-denaro/i-giochi-di-destrezza>

La legge sui giochi di denaro consente comunque di organizzare, a condizioni severe¹⁴⁷, piccoli tornei di poker anche al di fuori delle case da gioco. Le condizioni generali sono state stabilite in modo tale da permettere soltanto tornei di poker a carattere di evento eccezionale, che quindi non costituiscono una seria concorrenza per le case da gioco. L'autorizzazione dei piccoli tornei di poker compete ai Cantoni, che nelle basi legali cantonali possono prevedere ulteriori restrizioni.

e. Case da gioco all'estero¹⁴⁸

Per permettere sia alla popolazione svizzera che a quella estera di giocare nelle case da gioco svizzere, nel 1999 il Consiglio federale ha impostato la sua politica in materia di concessioni decidendo d'insediare case da gioco anche nelle regioni di confine. Nel 2001 ha pertanto rilasciato concessioni per le sedi di Basilea, Sciaffusa, Bad Ragaz, Mendrisio, Lugano, Montreux e Meyrin. Queste case da gioco hanno tratto profitto del fatto che all'inizio non vi era quasi alcuna concorrenza estera. Con l'andare degli anni, il numero di case da gioco vicine alla frontiera intenzionate a sfruttare il mercato svizzero è cresciuto e di conseguenza la cifra d'affari delle case da gioco svizzere è diminuita. Qui di seguito è illustrata, caso per caso, la situazione di concorrenza tra le case da gioco terrestri in Svizzera (punti rossi concessioni A, punti rosa concessioni B) e quelle all'estero (punti gialli).

Situazione concorrenziale delle case da gioco svizzere:

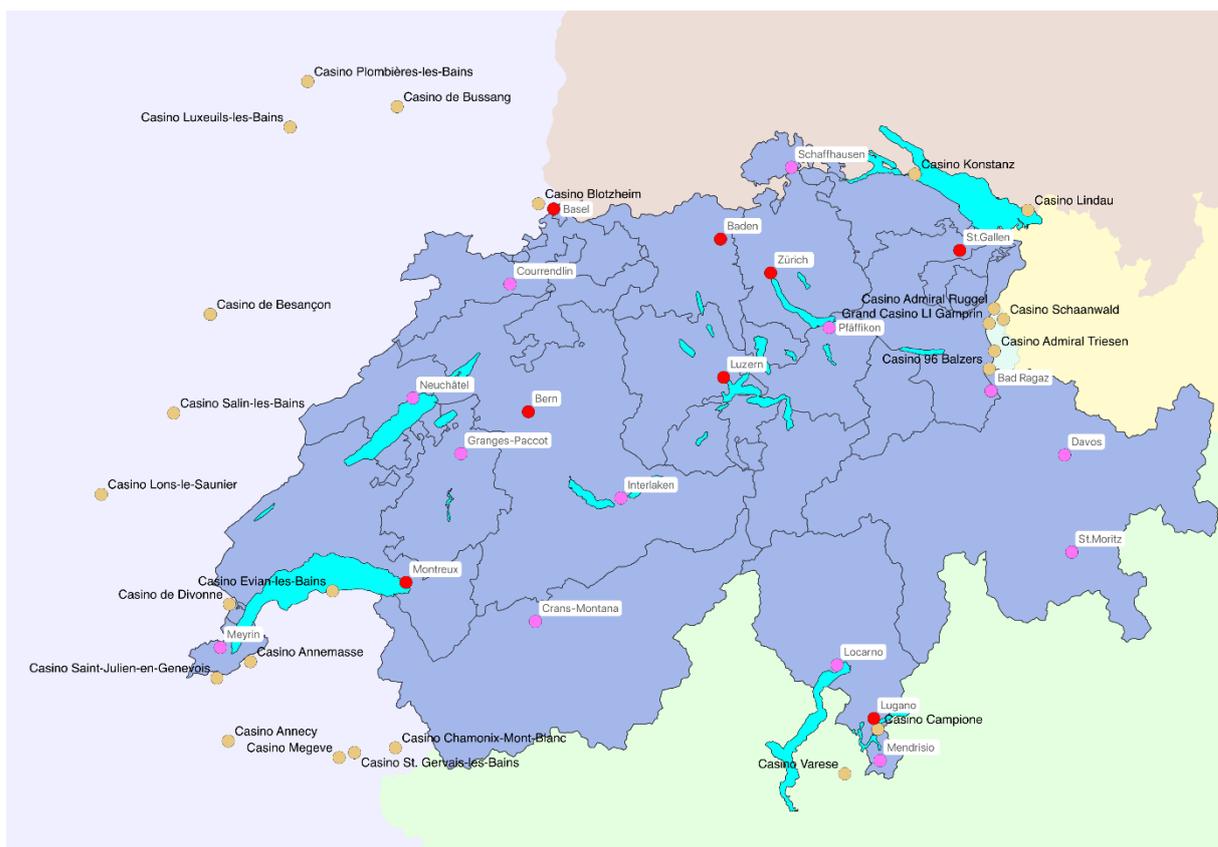


Immagine 2 – Cartina CFCG situazione concorrenziale delle case da gioco terrestri

Nella Svizzera settentrionale i concorrenti maggiori delle case da gioco di Basilea, Sciaffusa e San Gallo sono le case da gioco di Blotzheim (F), Costanza (D), Lindau e Bregenz (A). Il casinò

¹⁴⁷ Art. 36 LGD e art. 39 OGD

¹⁴⁸ I dati relativi alle case da gioco provengono da fonti pubbliche (siti web delle case da gioco o siti web di confronto dei dati delle case da gioco).

di Blotzheim, gestito dal Groupe Barrière, propone 268 apparecchi automatici per giochi in denaro, 62 giochi elettronici¹⁴⁹ e 13 tavoli da gioco. Nel 2018 ha realizzato un prodotto lordo dei giochi di 47,3 milioni di euro. Il Casinò Costanza è gestito dalla Baden-Württembergische Spielbank GmbH & Co KG, di proprietà dello Stato. La sua offerta di giochi comprende 110 apparecchi automatici per giochi in denaro e 13 tavoli da gioco. Nel 2019 ha realizzato un prodotto lordo dei giochi di 23,4 milioni di franchi. Il Casinò di Lindau, gestito da Lotto Bayern, offre 120 apparecchi automatici per giochi in denaro e 9 tavoli da gioco. Il Casinò Bregenz, gestito da Casinos Austria, propone 190 apparecchi automatici per giochi in denaro e 27 tavoli da gioco. Nel 2016 ha realizzato un prodotto lordo dei giochi di 72 milioni di euro.

In particolare le case da gioco di Bad Ragaz e San Gallo devono affrontare una nuova e crescente concorrenza nel Principato del Liechtenstein. Il 1° ottobre 2016 è entrata in vigore la revisione della legge sui giochi in denaro del Liechtenstein, che ha trasformato il sistema di concessione precedente in un sistema di autorizzazione da parte della polizia: chiunque soddisfi le condizioni personali e materiali prescritte dalla legge riceve un'autorizzazione per gestire una casa da gioco. Nel 2017 l'ufficio dell'economia (Amt für Volkswirtschaft¹⁵⁰) ha concesso due autorizzazioni per case da gioco¹⁵¹, nel 2019 altre due¹⁵² e nel 2020 un'altra ancora¹⁵³. Ulteriori domande sono in corso di trattamento¹⁵⁴ o pianificazione¹⁵⁵. Le cinque case da gioco, con un'offerta comprendente 65 tavoli da gioco, 809 apparecchi automatici per giochi in denaro e 10 roulette automatiche, hanno realizzato nel 2020 un prodotto lordo dei giochi di quasi 78 milioni di franchi, da cui l'ufficio dell'economia ha riscosso una tassa di 27 milioni di franchi. Vista la loro posizione geografica, le case da gioco del Liechtenstein entrano in concorrenza diretta con le case da gioco di Bad Ragaz e San Gallo. L'apertura delle case da gioco del Liechtenstein nel 2017 ha provocato solo una diminuzione temporanea della cifra d'affari della casa da gioco di San Gallo¹⁵⁶, mentre il casinò di Bad Ragaz ha subito una riduzione media della cifra d'affari del 28 % tra il 2016 e il 2019¹⁵⁷. Quanto alle concessioni per i giochi in linea, nel novembre 2019 il governo del Liechtenstein ha deciso di sospendere il trattamento delle domande fino alla fine del 2023 per raccogliere maggiori esperienze sulla base dell'evoluzione del gioco in denaro terrestre e sfruttare il tempo a disposizione per seguire l'evoluzione dei giochi in linea nei Paesi limitrofi, in particolare in Svizzera.

Nella Svizzera meridionale, il maggiore concorrente delle case da gioco di Lugano e Mendrisio era il casinò di Campione. Fondato nel 1993, il casinò di Campione è stato ristrutturato nel 2007 dal noto architetto ticinese Mario Botta e su una superficie di 55 000 m² e 9 piani proponeva 56 tavoli da gioco e 500 apparecchi automatici per giochi in denaro. I proventi del casinò, di proprietà dello Stato italiano e gestito dal Comune di Campione, erano utilizzati in gran parte per scopi sociali, la scuola, la salute e l'amministrazione del Comune di Campione. Il 27 luglio 2018 il casinò di Campione è stato chiuso in seguito a un debito di 155,6 milioni di euro e un deficit del bilancio del Comune di Campione di 124 milioni di euro. Tutti i 469 collaboratori del casinò sono stati licenziati. Mentre i due casinò di Lugano e Mendrisio hanno potuto aumentare notevolmente il prodotto lordo dei giochi (65 % tra il 2017 e il 2019) in seguito alla chiusura del loro maggiore concorrente all'estero, il casinò di Locarno ne ha tratto poco profitto. Secondo quanto apparso sulla stampa¹⁵⁸, su decisione del tribunale di Como il casinò di Campione

¹⁴⁹ Roulette automatizzate

¹⁵⁰ <https://www.llv.li/inhalt/118434/amtstellen/tatigkeitsberichte>

¹⁵¹ Casinos Austria (Liechtenstein) AG (Casino Schaanwald, Schaanwald); Casinos Admiral Aktiengesellschaft (Casino Admiral AG; Ruggel)

¹⁵² Club Admiral AG (Club Admiral AG, Triesen); Grand Casino LI AG (Grand Casino Liechtenstein AG, Gamprin)

¹⁵³ LIE2 AG (Casino 96, Balzers)

¹⁵⁴ MCL-Resorts AG (Casino Maximus, Schaan)

¹⁵⁵ Casino Eschen, Casino Vaduz, Casino Schaan „Best Win“ an der Landstrasse, Casino Schaan Im Rietacker (fonte: <https://www.casinos-liechtenstein.li/>; stato il 26.08.2021)

¹⁵⁶ Tra il 2016 e il 2018 il casinò di San Gallo ha subito una diminuzione del 10 %, ma nel 2019 è tornato ai livelli precedenti.

¹⁵⁷ 2020 non significativo

¹⁵⁸ <https://www.ilgiorno.it/como/cronaca/casino-campione-riapertura-1.6690369>, stato il 13.08.2021.

avrebbe dovuto riaprire prima della fine del 2021, tuttavia con una gestione ridotta rispetto al 2018 (all'inizio solo 174 collaboratori [circa 274 entro il 2026] e un probabile prodotto lordo totale dei giochi pari complessivamente a 106 milioni di euro nei primi cinque anni). La riapertura, prevista il 31 dicembre 2021, è stata tuttavia rinviata a causa della pandemia e il Casinò di Campione ha aperto i suoi battenti il 26 gennaio 2022¹⁵⁹.

Nella Svizzera romanda la concorrenza maggiore per le case da gioco di Meyrin e Montreux è rappresentata dalle case da gioco francesi di Divonne-les-Bains, Saint-Julien-en-Genevois, Annemasse ed Evian-les-Bains. Il casinò di Divonne-les-Bains, gestito dal Groupe Partouche, propone 211 apparecchi automatici per giochi in denaro, 40 giochi elettronici e 9 tavoli da gioco. L'offerta di giochi del casinò di Annemasse, anch'esso gestito dal Groupe Partouche, comprende 173 apparecchi automatici per giochi in denaro, 37 giochi elettronici e 6 tavoli da gioco. Il casinò di Evian propone ai propri ospiti 25 apparecchi automatici per giochi in denaro, 37 giochi elettronici e 9 tavoli da gioco. Altre case da gioco vicine al confine svizzero si trovano a St. Gervais-les-Bains e Chamonix-Mont-Blanc nonché, un po' più lontano, a Lons-le-Saunier, Salin-les-Bains, Besançon, Plombières-les-Bains e Bussang (entrambe nei Vosgi) e Luxeuil-les-Bains (nell'Alta Saona).

Nello studio dell'11 agosto 2017¹⁶⁰, PWC presume che nel 2016 il prodotto lordo dei giochi offerti nelle regioni estere limitrofe (case da gioco e sale da gioco [cfr. qui di seguito]) ammonti a circa 100 milioni di franchi all'anno¹⁶¹.

f. Apparecchi automatici per giochi in denaro nelle sale da gioco e nei locali di ristorazione (Germania) e video lottery terminal – VLT (Italia)

Nel 2019 la Germania contava 220 000 apparecchi automatici per giochi in denaro, di cui il 65 % in circa 9000 sale da gioco e il 35 % in circa 40 000-50 000 locali di ristorazione. Nel 2019 gli apparecchi hanno generato un prodotto lordo dei giochi di 5,5 miliardi di euro, il che equivale al 50 % del mercato autorizzato e al 40 % del mercato tedesco complessivo dei giochi in denaro¹⁶². La normativa in materia di sale da gioco diverge da uno Stato federale (Bundesland) all'altro. Le condizioni per l'autorizzazione di una sala da gioco sono disciplinate in maniera diversa in quasi ogni Stato federale. Il trattato sui giochi d'azzardo (Glücksspielstaatsvertrag), entrato in vigore il 1° luglio 2021 su tutto il territorio tedesco, permette di proporre in Germania giochi d'azzardo su Internet, quali il poker in linea o giochi da casinò in linea e prevede condizioni supplementari per l'esercizio di sale da gioco. Molte sale da gioco si trovano nell'immediata vicinanza della frontiera svizzera e offrono la possibilità di giocare anche a persone escluse dal gioco in Svizzera.

Con oltre 58 000 video lottery terminal (VLT), di cui alcuni nell'immediata vicinanza della frontiera svizzera, anche l'Italia propone ai giocatori svizzeri un'offerta di giochi analoga¹⁶³.

g. Giochi in denaro non ammessi

Si tratta di giochi in denaro proposti su Internet da gestori all'estero e svolti illegalmente nelle retrobotteghe di bar, club, ristoranti, ecc.

Per ovvie ragioni, esistono poche informazioni e nessun dato ufficiale sui giochi in denaro non ammessi in Svizzera. Lo studio di PWC dell'11 agosto 2017¹⁶⁴ stima il prodotto lordo dei giochi

¹⁵⁹ <https://www.nzz.ch/schweiz/casino-in-campione-ditalia-roltt-die-kugel-wieder-ld.1666576?reduced=true>

¹⁶⁰ Studio PWC, op. cit., pag. 29

¹⁶¹ Stima Federazione svizzera dei casinò (2016)

¹⁶² Nel 2019 il prodotto lordo dei giochi conseguito dal mercato tedesco dei giochi d'azzardo ammontava a 13,277 miliardi di euro, l'83 % (11,070 miliardi di euro) realizzato nel mercato legale e il 17 % in quello illegale (2,207 miliardi di euro); https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/gs_jahresreport2019.pdf

¹⁶³ <https://www.today.it/attualita/aumento-concessioni-vlt.html>

¹⁶⁴ Studio PWC, op. cit., pag. 29

illegali nei bar e nei club a circa 150 milioni di franchi¹⁶⁵ e il prodotto lordo dei giochi in linea non autorizzati a più di 100 milioni di franchi¹⁶⁶.

Dall'indagine sulla salute in Svizzera, svolta nel 2017, risulta che il 4,2 % della popolazione residente in Svizzera di età superiore ai 15 anni ha partecipato almeno una volta nella vita a giochi in linea dall'estero; nei dodici mesi prima del sondaggio la percentuale era del 2,3 %.

I blocchi introdotti il 1° luglio 2019, che permettono di limitare l'accesso ai giochi in denaro non autorizzati proposti dall'estero, si sono dimostrati efficaci (cfr. n. 2.1.2.3). Il numero di conti in linea aperti presso le case da gioco svizzere potrebbe costituire un indizio del fatto che molti giocatori residenti in Svizzera preferiscono giocare su una piattaforma in linea autorizzata in Svizzera. Il fatto che il gestore della piattaforma sia noto, l'applicabilità del diritto svizzero e la certezza che i giochi siano gestiti in modo corretto e che le vincite siano effettivamente versate ai giocatori sono argomenti convincenti alla luce di offerte estere equivoche. Le cosiddette «liste nere» degli organizzatori non ammessi in Svizzera, tenute dalle autorità di vigilanza CFCG e GESPA, hanno indotto molti grandi e noti organizzatori di giochi in linea a ritirarsi volontariamente dal mercato svizzero per evitare l'iscrizione in tale lista e non rischiare di rovinarsi la reputazione e di pregiudicare le procedure di ammissione in altri Stati.

Il prodotto lordo dei giochi risultante dai giochi in linea autorizzati, pari a circa 234 milioni di franchi nel 2021, consente di ritenere realizzato l'obiettivo di indurre i giocatori a passare dal gioco illegale a quello legale, perseguito con l'autorizzazione del gioco in linea in Svizzera.

2.3.3 Ripercussioni sull'economia

2.3.3.1 *Categorie di case da gioco*

Come illustrato nel rapporto 2006, le case da gioco si possono suddividere in diverse categorie.

In quanto parte dell'offerta d'intrattenimento urbana, le *case da gioco situate nei (grandi) agglomerati* dell'Altopiano svizzero attirano soprattutto clienti locali. In questa categoria rientrano ad esempio le case da gioco di Berna, Baden e Zurigo.

Le *case da gioco situate in località turistiche* delle regioni periferiche e montane si distinguono per una clientela composta da residenti e da un'alta percentuale di turisti, com'è ad esempio il caso dei casinò di San Moritz e Davos. Si è tuttavia constatato che in realtà il loro contributo all'attrattiva della destinazione turistica è esiguo.

Oltre che al mercato locale, le *case da gioco situate in regioni di confine* mirano anche a quello estero circostante, dal quale proviene gran parte della clientela. Grazie ai clienti esteri e locali che prima giocavano nelle case da gioco estere, queste regioni beneficiano di maggiori entrate. In questa categoria rientrano ad esempio le case da gioco di Mendrisio, Basilea e Meyrin.

In alcuni casi le categorie si sovrappongono, come ad esempio per la casa da gioco di Lucerna, situata in un agglomerato urbano e frequentata ogni anno da moltissimi turisti.

2.3.3.2 *Ripercussioni economiche*

a) *Utilità*

Secondo l'art. 2 LGD, una parte del prodotto lordo dei giochi deve essere destinata all'AVS.

Dall'apertura delle case da gioco terrestri nel 2002/2003 fino al 31 dicembre 2021, la Confederazione ha prelevato 6,067 miliardi di franchi sotto forma di tassa sulle case da gioco, i Cantoni

¹⁶⁵ Stima Federazione svizzera dei casinò (data sconosciuta)

¹⁶⁶ Stima Federazione svizzera dei casinò (2016)

di ubicazione delle case da gioco titolari di una concessione di tipo B hanno invece riscosso 1,056 miliardi di franchi. Con l'avvio dei giochi da casinò in linea nel 2019, la Confederazione ha ricevuto fino al 2021 altri 185 milioni di franchi destinati interamente all'AVS.

Inoltre, la Confederazione e i Cantoni riscuotono un'imposta sulle imprese dalle case da gioco e un'imposta sul reddito dagli impiegati delle case da gioco.

Le case da gioco devono inoltre rivestire un interesse economico per la regione in cui sono situate (art. 8 cpv. 1 lett. a n. 5 LGD), anche se questa condizione, essendo strettamente connessa all'ubicazione, non si applica all'estensione della concessione ai giochi da casinò in linea¹⁶⁷. Una regione beneficia della presenza di una casa da gioco sul suo territorio in particolare se gran parte dei clienti proviene da altre regioni e non la visiterebbe senza la casa da gioco, se attira i clienti locali che precedentemente giocavano all'estero, se i costi di costruzione e d'esercizio sono sostenuti nella regione (bassa quota di «importazioni») e se le spese pubbliche e le ripercussioni negative sono esigue (p. es. l'impatto del traffico o i costi delle dipendenze). Al centro delle considerazioni economico-regionali vi sono pertanto i flussi di capitale direttamente riconducibili alle case da gioco e comprendenti l'afflusso di capitali (i fondi versati nella regione, quali le spese dei clienti e gli investimenti), l'impiego dei capitali (l'uso delle risorse finanziarie per la gestione e la creazione di posti di lavoro) e il deflusso di capitali (gettito fiscale).

Nel rapporto della Ernst Basler + Partner AG del 12 giugno 2006 sulle ripercussioni economiche delle case da gioco svizzere, redatto su incarico della CFCG, gli autori sono giunti alla conclusione che l'afflusso di capitale, ossia il prodotto lordo dei giochi, generato nella regione di ubicazione da clienti provenienti da altre regioni è il parametro più importante per stimare l'impatto regionale. Sono ad esempio di grande importanza per l'economia della regione le case da gioco dall'offerta allettante situate in prossimità del confine, che attirano nuovi clienti esteri e clienti svizzeri che precedentemente giocavano all'estero. Rivestono maggiore rilevanza economica anche le case da gioco situate in regioni meno grandi perché in questi casi gli afflussi di capitale risultano più importanti per l'economia regionale. Per contro, gli effetti sull'economia regionale «svaniscono» nei grandi agglomerati urbani: da una parte, l'ampia base economica di queste regioni riduce l'importanza di una casa da gioco, poiché è solo una tra le tante imprese di media grandezza; dall'altra, l'afflusso di fondi da altre regioni è limitato poiché queste case da gioco mirano soprattutto al mercato regionale. In merito agli altri parametri regionali, ovvero le spese d'investimento e d'esercizio, il numero di posti di lavoro e il gettito fiscale, gli autori del rapporto hanno concluso che è difficile fare affermazioni generalmente valide sugli effetti economici regionali, poiché è determinante la situazione specifica della singola casa da gioco (p. es. necessità di investimenti nell'infrastruttura, aliquote fiscali e possibilità di ammortamento, strutture aziendali specifiche). Va inoltre osservato che, con la tassa sulle case da gioco, una parte elevata del prodotto lordo dei giochi è versata alla Confederazione e ai Cantoni e quindi sottratta all'economia regionale.

Ogni anno l'economia locale e regionale beneficia di vari milioni di franchi spesi dalle case da gioco per beni e servizi di commercianti al dettaglio, imprese di costruzione, fornitori di servizi, ecc. Inoltre, molte case da gioco sostengono progetti locali sportivi, culturali e sociali o altre istituzioni di loro scelta per mezzo di contributi di promozione o sponsoring. Al 31 dicembre 2021, le 21 case da gioco impiegavano un totale di 2582 collaboratori, di cui 2147 (83 %) residenti in Svizzera e 435 (17 %) all'estero.

¹⁶⁷ Art. 9 LGD

b) Costi

Per quanto riguarda i costi va menzionata soprattutto la dipendenza dal gioco, definita come comportamento problematico legato al gioco in denaro che persiste nonostante le conseguenze manifestamente dannose¹⁶⁸. Il messaggio concernente la legge sui giochi in denaro¹⁶⁹ illustra che la dipendenza dal gioco implica spesso importanti conseguenze sociali e di altro tipo: «I problemi finanziari conducono di frequente all'indebitamento, a volte anche a reati contro la proprietà o il patrimonio. Non è raro che le persone dipendenti soffrano anche di altre malattie psichiche o dipendenze. Sono anche maggiormente esposte al rischio di suicidio o di disoccupazione. Inoltre, la dipendenza dal gioco influisce spesso sulle relazioni familiari e sullo sviluppo personale dei singoli membri della famiglia. Infine, i danni economici causati dalla dipendenza dal gioco gravano sui costi dei Comuni e dei Cantoni nei settori del perseguimento penale, dei servizi sanitari e dell'assistenza sociale. A seconda dei metodi di valutazione, i danni possono ammontare a parecchie centinaia di milioni di franchi all'anno».

Su incarico della CFCG, il «Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG» ha svolto uno studio per individuare i costi sociali causati dalle case da gioco in Svizzera; i risultati sono stati pubblicati nel giugno 2009¹⁷⁰. BASS ha analizzato sia i costi sociali diretti che quelli indiretti e ha illustrato alcuni effetti negativi, quali i danni per la salute o per la qualità di vita dei giocatori e dei loro familiari, senza stimarne il valore pecuniario – difficile da quantificare; quindi questi costi non sono stati considerati nei risultati. I costi sociali diretti e indiretti causati dalle case da gioco in Svizzera sono stimati complessivamente a 69,7 milioni di franchi l'anno: quelli diretti a 8,6 milioni di franchi (12,4 %), quelli indiretti a 61,1 milioni di franchi (87,5 %).

Lo studio svolto dall'«Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel (IRENE)» e dal «Centre du jeu excessif de Lausanne (CJE)» nel dicembre 2012 sui costi sociali causati dal gioco eccessivo in Svizzera¹⁷¹ giunge a stime molto più alte¹⁷², poiché tiene conto anche delle conseguenze, difficilmente misurabili, per la qualità di vita dei giocatori, connessa allo stato di salute (costi umani). Va tuttavia osservato che, a differenza di quello di BASS, questo studio non si è concentrato sulle case da gioco, ma verteva su *tutti* gli organizzatori di giochi in denaro (tra cui anche le lotterie e gli organizzatori esteri e illegali).

I valori di prevalenza del 2007¹⁷³, sui quali si basava lo studio BASS del 2009, sono cambiati solo di poco (in particolare se confrontato allo studio del 2019¹⁷⁴; cfr. n. 2.2.2.1.2 lett. a). Si può pertanto presumere che i costi stimati da BASS nel 2009 siano ancora validi. A tali costi si contrappongono i benefici (cfr. n. 2.3.3.2) per l'economia svizzera in termini di gettito fiscale, investimenti e contributi volontari.

Nel sondaggio 2021 della CFCG sulla cooperazione con i Cantoni, in particolare con i servizi cantonali per la prevenzione della dipendenza, gli istituti terapeutici e i servizi sociali, gran parte dei gestori ha indicato che sono pochissimi i clienti che si avvalgono di questo tipo di consulenza e aiuto, nonostante l'offerta delle case da gioco di assumerne i costi.

¹⁶⁸ Secondo DSM 5 (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 5th Edition)

¹⁶⁹ FF 2015 6864

¹⁷⁰ Studio BASS "Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos" giugno 2009 (<https://www.esbk.admin.ch/dam/esbk/de/data/publiservice/berichte/studie-bass-gluecksspiel-d.pdf.download.pdf/studie-bass-gluecksspiel-d.pdf>)

¹⁷¹ Studio «Le coût social du jeu excessif en Suisse» di Jeanrenaud, C., Gay, M., Kohler, D., Bessonnet, J., Simon, O. (2012) (<https://bibbase.org/network/publication/jeanrenaud-gay-kohler-besson-simon-lecotsocialdujeuexcessifensuisse-2012>)

¹⁷² Gli autori stimano costi annuali situati tra 550 e 647 mio. di franchi all'anno: 8,5 mio. di costi sociali diretti, tra 427,9 e 451,6 mio. di costi sociali indiretti e tra 151,1 e 188,3 mio. di costi umani.

¹⁷³ Studio della CFCG del 2009, basato sui dati dell'indagine sulla salute del 2007: si stima che la quota dei giocatori problematici ammonti all'1,5 %, quella dei giocatori patologici allo 0,5 % della popolazione (risp. 85 700 e 34 900 persone). Lo studio è reperibile in tedesco all'indirizzo <https://www.esbk.admin.ch/dam/esbk/de/data/publiservice/berichte/studie-esbk-gluecksspiel-d.pdf.download.pdf/studie-esbk-gluecksspiel-d.pdf>

¹⁷⁴ Studio ISGF, op. cit., pag. 22

Non è ancora possibile stimare le conseguenze dell'offerta di giochi da casinò in linea introdotta alla fine del 2019. Le ripercussioni sul comportamento dei giocatori potranno essere valutate soltanto una volta analizzati i risultati dell'indagine rappresentativa prevista nel 2022 (Indagine sulla salute dell'Ufficio federale di statistica). I risultati saranno probabilmente disponibili nell'estate 2024. La CFCG seguirà con attenzione l'evolversi della situazione. Se dovesse emergere che un'ampia offerta di giochi in linea produce effetti sociali nocivi, la CFCG proporrà al Consiglio federale contromisure adeguate.

2.3.4 Conclusioni in merito alle condizioni economiche

Secondo lo studio ISGF del 2019¹⁷⁵, il 69 % della popolazione residente in Svizzera di età superiore ai 15 anni ha partecipato almeno una volta nella vita a un gioco in denaro; il 55 % negli ultimi 12 mesi. I giochi più gettonati sono le lotterie. Il 26,6 % della popolazione¹⁷⁶ ha partecipato almeno una volta a giochi proposti nelle case da gioco svizzere, il 15,3 %¹⁷⁷ negli ultimi 12 mesi. Un quarto della popolazione svizzera sente quindi l'esigenza di partecipare ai giochi in denaro nelle case da gioco in Svizzera.

Oltre alla domanda di giochi in denaro da parte della popolazione svizzera, per le case da gioco sono di grande importanza l'andamento dell'economia e della congiuntura mondiali e altri sviluppi sociopolitici. La crisi finanziaria con l'indebolimento dell'euro rispetto al franco svizzero, il divieto di fumare, l'evoluzione delle leggi sui giochi in denaro e l'ampliamento dell'offerta di giochi in denaro nei Paesi limitrofi, nonché il crollo del turismo a causa della pandemia da coronavirus su scala mondiale, hanno comportato una diminuzione continua degli introiti delle case da gioco dopo il risultato record del 2007.

L'evoluzione tecnologica è accompagnata da un cambiamento nella società. Il comportamento nel tempo libero, il consumo e l'uso dei media sono cambiati e continueranno ad evolvere, il che si ripercuote anche sulla domanda di giochi in denaro. In seguito alla rapida evoluzione tecnologica, soprattutto nel settore della telecomunicazione, oggi si può giocare in qualsiasi momento e pressoché in qualsiasi luogo del mondo navigando in Internet. Fino alla legalizzazione dei giochi in linea in Svizzera, la pertinente domanda era sfruttata dagli organizzatori all'estero. L'elevato numero di conti in linea aperti presso le case da gioco svizzere indicano che parte dei giocatori finora attivi su piattaforme estere convergono ormai su quelle svizzere autorizzate.

Dall'avvio dell'esercizio nel 2002/2003 fino al 31 dicembre 2021, le case da gioco hanno versato 7,309 miliardi di franchi in tasse sui giochi terrestri e in linea; 6,253 miliardi di franchi sono stati destinati al finanziamento dell'AVS e 1,056 miliardi di franchi ai Cantoni di ubicazione delle case da gioco titolari di una concessione di tipo B. Nel 2019, 11 delle case da gioco terrestri che dal 2016 al 2019 hanno realizzato un prodotto lordo medio dei giochi superiore a 30 milioni di franchi l'anno, hanno versato alla Confederazione e ai Cantoni tasse pari a circa 283 milioni di franchi, il che corrisponde al 77,8 % del gettito complessivo della tassa sulle case da gioco.

Oltre alla loro funzione di intrattenimento, le case da gioco svolgono un ruolo importante in veste di datori di lavoro e committenti nelle regioni di ubicazione. Grazie all'affluenza di giocatori residenti all'estero, la maggior parte delle case da gioco situate vicino alla frontiera genera un afflusso supplementare di capitali per l'economia svizzera, contribuendo inoltre a impedire un deflusso verso l'estero. A causa dell'ampliamento dell'offerta nelle case e sale da gioco dei Paesi limitrofi, l'afflusso verso la Svizzera è tuttavia lievemente diminuito nel corso degli anni.

¹⁷⁵ Studio ISGF, op. cit., pag. 22

¹⁷⁶ Pari a 3,05 mio. di persone (estrapolazione)

¹⁷⁷ Pari a 970 200 persone (estrapolazione)

Ciononostante, come testimoniano le cifre aziendali, la maggior parte delle case da gioco riesce tuttora a mantenere una buona posizione rispetto alla concorrenza estera. Per contro, a differenza di quanto auspicato dal legislatore, le case da gioco nelle regioni turistiche non riescono perlopiù a contribuire alla promozione del turismo.

Le dimensioni delle case da gioco e l'attrattiva operativa che ne deriva sono fattori decisivi per il successo imprenditoriale. Per poter esercitare un forte richiamo oltre la propria regione d'ubicazione, una casa da gioco deve superare una certa grandezza. Da questo punto di vista è più vantaggioso proporre un numero limitato di case da gioco grandi e attrattive piuttosto che molte piccole case da gioco orientate esclusivamente sul mercato regionale o locale. Un'offerta di giochi attrattiva è comunque fondamentale per garantire la competitività delle case da gioco terrestri svizzere nei confronti di quelle estere. Lo stesso vale nel settore in linea per quanto riguarda gli organizzatori esteri di giochi in linea illegali. Per attirare ulteriori cerchie di clienti e ampliare il potenziale di mercato, le case da gioco scelgono inoltre la strategia di affermarsi come centri urbani di eventi e di intrattenimenti urbani.

2.4 Conclusioni generali sull'analisi della situazione

Le 21 case da gioco terrestri si sono affermate sul mercato con un'offerta che, oltre ai giochi classici, comprende anche molte altre possibilità d'intrattenimento. Ad eccezione di quelle che dipendono in modo marcato dal turismo stagionale e/o hanno un bacino d'utenza locale ridotto a causa della loro ubicazione, tutte le case da gioco possono essere gestite in modo redditizio. A causa delle risorse limitate di cui dispongono, le case da gioco con un esiguo prodotto lordo dei giochi hanno maggiori difficoltà a soddisfare le severe condizioni imposte dal legislatore rispetto a quelle con un prodotto lordo dei giochi più elevato. Dalla loro apertura nel 2002/2003 fino alla fine del 2021, le case da gioco terrestri hanno realizzato un prodotto lordo dei giochi di 14,528 miliardi di franchi. La tassa sulle case da gioco riscossa su tale somma ammonta a 7,124 miliardi di franchi, di cui 6,067 miliardi sono stati destinati all'AVS e 1,056 miliardi di franchi ai Cantoni di ubicazione delle case da gioco titolari di una concessione di tipo B.

Il gioco in linea richiede alle 11 case da gioco che attualmente lo propongono di reagire molto velocemente ai mutamenti del mercato. A differenza delle case da gioco terrestri, separate da una distanza geografica, i casinò in linea si trovano in pratica uno vicino all'altro. Il giocatore può passare da un organizzatore all'altro con grande facilità in pochi clic. Contrariamente a quanto vale per le case da gioco terrestri, i giocatori devono avere il domicilio o la dimora abituale in Svizzera; chi risiede all'estero non è ammesso ai giochi in linea proposti in Svizzera. Visto che il bacino d'utenza è limitato al territorio svizzero, la concorrenza tra gli organizzatori per conquistare i clienti è notevole. Anche sul prodotto lordo dei *giochi in linea*, che dall'avvio dell'offerta fino alla fine del 2021 ha raggiunto i 445 milioni di franchi, è prelevata la tassa sulle case da gioco. Diversamente da quanto accade per i giochi terrestri, i relativi introiti, pari a 185 milioni di franchi, vanno integralmente all'AVS e quindi a favore della collettività.

La CFCG ritiene che le case da gioco ottemperano nel complesso agli obblighi loro imposti e rispettano le disposizioni legali. Nei rari casi di infrazioni di singole disposizioni, la CFCG ha sanzionato le case da gioco responsabili.

Le misure introdotte con la nuova legge sui giochi in denaro per bloccare i giochi in linea esteri non ammessi in Svizzera si sono rivelate efficaci. Una quota notevole di giocatori che in precedenza partecipava a giochi in linea esteri è stata convinta a trasferirsi su piattaforme ammesse in Svizzera. Molti dei grandi organizzatori internazionali di giochi in linea si sono ritirati volontariamente dal mercato svizzero per evitare le «liste nere» della CFCG e della GESPA, contenenti le offerte in linea non ammesse in Svizzera, e scongiurare in tal modo rischi per la reputazione.

Oltre a essere utili per l'economia delle loro regioni di ubicazione, con i 7,309 miliardi di franchi versati sotto forma di tassa sui giochi terrestri e in linea dal 2002 (fino al 2021), le case da gioco hanno generato un elevato gettito fiscale. L'utilità complessiva prevale sui costi causati dagli effetti collaterali nocivi risultanti dall'esercizio delle case da gioco (p. es. conseguenze della dipendenza dal gioco).

Secondo la CFCG, la situazione attuale delle case da gioco permette nel complesso di raggiungere gli obiettivi della legislazione sui giochi in denaro. Il numero totale delle concessioni rilasciate e anche la loro ripartizione nelle città e nelle regioni si sono rivelati adeguati. È quindi opportuno che il Consiglio federale preveda di rilasciare un numero simile di concessioni con una ripartizione regionale analoga a quella attuale.

2.5 Futuro delle case da gioco

2.5.1 Offerta di giochi terrestri

2.5.1.1 Potenziale di mercato non ancora sfruttato

a. Dal punto di vista della CFCG

Nei pareri espressi in occasione del sondaggio 2021 della CFCG, le case da gioco ritengono che con le attuali 21 concessioni sia stato raggiunto un buon equilibrio. Le attuali ubicazioni delle case da gioco coprono bene il mercato nelle città, negli agglomerati e nelle regioni turistiche. Secondo le case da gioco, il Consiglio federale non dovrebbe diminuire il numero di concessioni. I concessionari nuovi che riprenderebbero un bacino d'utenza di un concessionario attuale sarebbero difficilmente in grado di soddisfare i requisiti in modo migliore o con maggiore beneficio per l'economia.

Solo due delle 21 case da gioco si esprimono in merito alla possibilità di ottimizzare l'attuale potenziale di mercato. Una ritiene opportuno insediare nuovi casinò in regioni che non fanno ancora parte del bacino d'utenza diretto delle case da gioco attuali. L'altra osserva che motivi politici ed ecologici portano al progressivo rincaro e alla limitazione della mobilità dei giocatori, ma ciononostante ritiene necessario esaminare, alla luce di questa situazione, se ad esempio le regioni turistiche dispongano ancora di potenziali nuove ubicazioni per case da gioco terrestri che costituirebbero un valore aggiunto per la regione.

L'acquisizione di nuovi clienti e le conseguenti maggiori entrate dipendono in gran parte dal bacino d'utenza delle case da gioco. Come già illustrato nei rapporti del 2006 e del 2009, la CFCG ritiene che il bacino d'utenza principale di una casa da gioco è compreso in un raggio equivalente a 30 minuti di viaggio. In base alle stime, circa l'80 % dei clienti di una casa da gioco proviene da questo raggio d'utenza. Con il crescere della distanza, la frequenza delle visite ai luoghi d'intrattenimento diminuisce in modo marcato¹⁷⁸. In condizioni normali, un raggio d'utenza di 30 minuti con 10 000 abitanti permette di realizzare un prodotto lordo dei giochi di circa 1 milione di franchi; un raggio di 30 minuti con 250 000 abitanti equivale a un prodotto lordo dei giochi di 25 milioni (50 mio. con 500 000 abitanti e 100 mio. con 1 mio. di abitanti). A partire da un prodotto lordo dei giochi tra 15 e 20 milioni di franchi è di solito possibile realizzare un buon rendimento, il gettito fiscale è consistente e i fondi disponibili sono sufficienti per garantire una gestione conforme alla legge.

Nel rapporto del 2009 al Consiglio federale, la CFCG aveva illustrato che nelle regioni di confine e in quelle di montagna non andavano rilasciate nuove concessioni e che nei centri urbani di

¹⁷⁸ Cfr. n. 2.2.1, le spiegazioni nel rapporto della Ernst Basler + Partner AG del 12 giugno 2006 sulle ripercussioni economiche della situazione delle case da gioco in Svizzera.

Basilea, Berna, Ginevra, Lucerna, Lugano e San Gallo erano già presenti case da gioco. Individuava invece un potenziale di mercato per l'esercizio proficuo di due nuove case da gioco nelle aree di Zurigo e Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds – Yverdon. La CFCG presumeva che l'apertura di una casa da gioco a Zurigo avrebbe implicato una riduzione del prodotto lordo dei giochi pari a 40-60 milioni di franchi delle case da gioco circostanti. Stimava inoltre che tale casa da gioco avrebbe realizzato un prodotto lordo dei giochi da 70 a 100 milioni di franchi, il che corrisponde a un aumento del gettito fiscale per lo Stato di circa 10-20 milioni di franchi. Per l'eventuale casa da gioco a Neuchâtel, la CFCG non aveva previsto ripercussioni negative importanti per i concorrenti vicini, stimando che essa avrebbe realizzato un prodotto lordo dei giochi da 15 a 25 milioni, da cui sarebbe risultato un gettito fiscale massimo di 10 milioni di franchi.

Nel rapporto del 2009 la CFCG aveva inoltre analizzato se vi fosse un potenziale di mercato anche in altri agglomerati urbani con alta densità demografica nonostante la presenza di un casinò raggiungibile in 30 minuti di viaggio oppure se vi fosse la possibilità di insediarne in regioni al di fuori dei bacini d'utenza esistenti, dove la domanda non era ancora coperta. Per l'area di Losanna la risposta è stata negativa: si trova alla periferia del bacino d'utenza della casa da gioco di Montreux, non presenta particolarità determinanti (come p. es. Zurigo) e non va neppure considerata a parte per la sua grandezza (meno di 200 000 abitanti), per cui non vi è posto per un'ulteriore casa da gioco redditizia. Non sono state rilevate altre aree di una certa estensione (soprattutto negli agglomerati urbani, ma anche nell'area di Uri, Ob- e Nidvaldo) con una domanda sufficiente non ancora coperta.

Sulle osservazioni della CFCG nel rapporto 2009 si può oggi dire quanto illustrato qui appresso.

Le stime della CFCG nel rapporto 2009 in riferimento al prodotto lordo dei giochi realizzabile dalle case da gioco di Zurigo e Neuchâtel si sono rivelate molto vicine alla realtà. Il prodotto lordo dei giochi del 2019 del casinò di Zurigo, pari a 78 milioni di franchi, rientra nel margine stimato tra i 70 e i 100 milioni di franchi. Anche quello realizzato nel 2019 dalla casa da gioco di Neuchâtel, pari a 24 milioni di franchi, si mantiene entro il margine stimato dalla CFCG, ossia tra i 15 e i 25 milioni di franchi. Anche le ripercussioni dell'ingresso sul mercato di queste due case da gioco per le loro concorrenti corrispondono a quanto previsto nel rapporto 2009. Traslando il calo tendenziale generalizzato del prodotto lordo dei giochi, pari al 10 %, l'ingresso sul mercato delle nuove case da gioco ha causato una riduzione del prodotto lordo dei giochi delle loro concorrenti di 40 milioni e di 4 milioni (risp. Zurigo e Neuchâtel). Visto che già nel 2013 le due nuove case da gioco hanno generato un prodotto lordo dei giochi di 80 milioni di franchi, il bilancio è stato e rimane positivo.

Nel 2020 l'Ufficio federale di statistica (UST) ha illustrato la probabile evoluzione della popolazione residente permanente nei prossimi 30 anni (2020-2050)¹⁷⁹. Secondo lo scenario di riferimento illustrato nella seguente cartina, la popolazione residente permanente in Svizzera crescerà, passando da 8,69 milioni di persone nel 2020 a 9,43 milioni di persone nel 2030, il che corrisponde a una crescita media annua dello 0,8 %.

¹⁷⁹ Gli scenari relativi alla popolazione sono il risultato espresso in cifre di determinate ipotesi sull'evoluzione futura della fertilità, della mortalità e della migrazione in presenza di determinate condizioni socioeconomiche e politiche. La cartina mostra le previste differenze demografiche in termini assoluti e relativi nel periodo osservato. Lo scenario di riferimento su cui si basa la cartina (AR-00-2020) tiene conto dell'evoluzione degli ultimi anni e delle tendenze risultanti dall'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE. Una descrizione precisa delle ipotesi e degli scenari si trova nelle pubblicazioni menzionate.

Scenario di riferimento dell'evoluzione della popolazione residente permanente 2020-2050

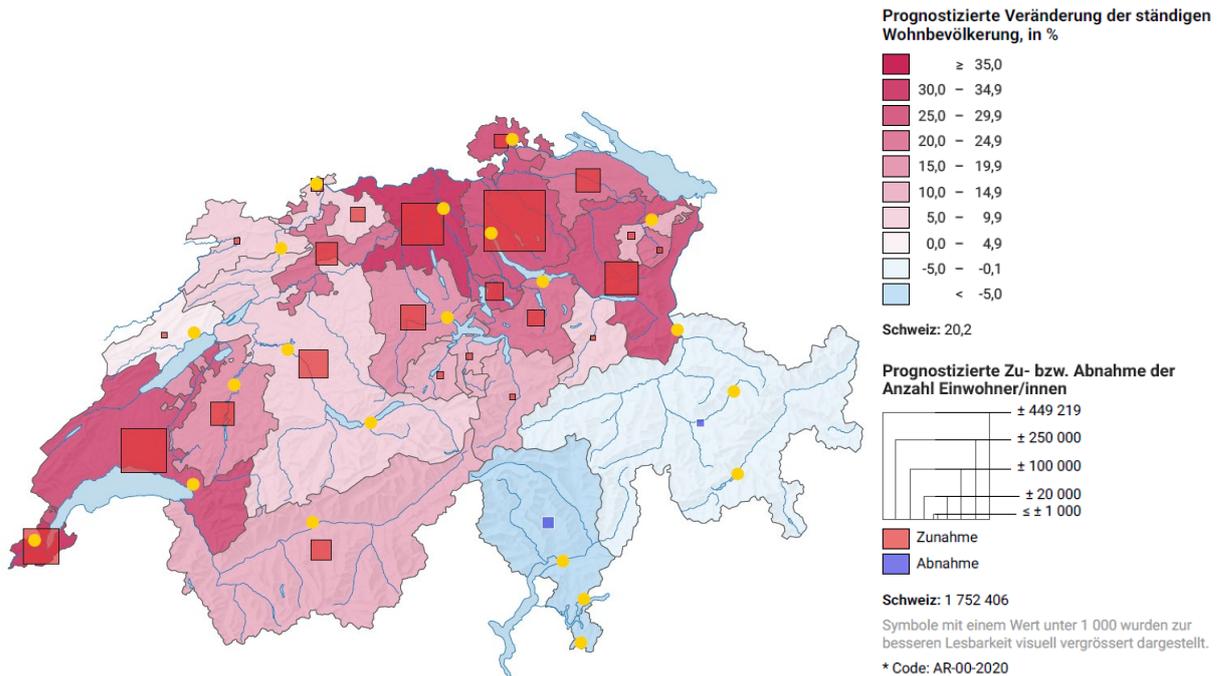


Immagine 3 – Cartina UST: Scenario di riferimento dell'evoluzione della popolazione residente permanente 2020-2050, ID cartina: 24031, completata dalla CFCG (punti gialli ubicazioni delle case da gioco attuali)

Mentre la popolazione residente nei Cantoni di Argovia (+30,2 %), Zugo (+29,9 %), Zurigo (+28,9 %), Sciaffusa (+27,3 %), Ginevra (+30,4 %) e Vaud (+29,7 %) aumenterà probabilmente in modo marcato, per i Cantoni Ticino (-5.1 %) e Grigioni (-4.1 %) è prevista una diminuzione. Cinque delle attuali 21 case da gioco si situano in questi due Cantoni. La maggior parte delle regioni in cui si prevede un aumento della popolazione residente permanente ospita almeno una casa da gioco.

La seguente cartina indica il reddito medio imponibile pro capite nel 2017 (per Comune). Un reddito medio elevato si registra nella regione lemanica nonché nei territori dei Cantoni Zurigo, Zugo e Svitto.

Reddito medio imponibile* pro capite, 2017

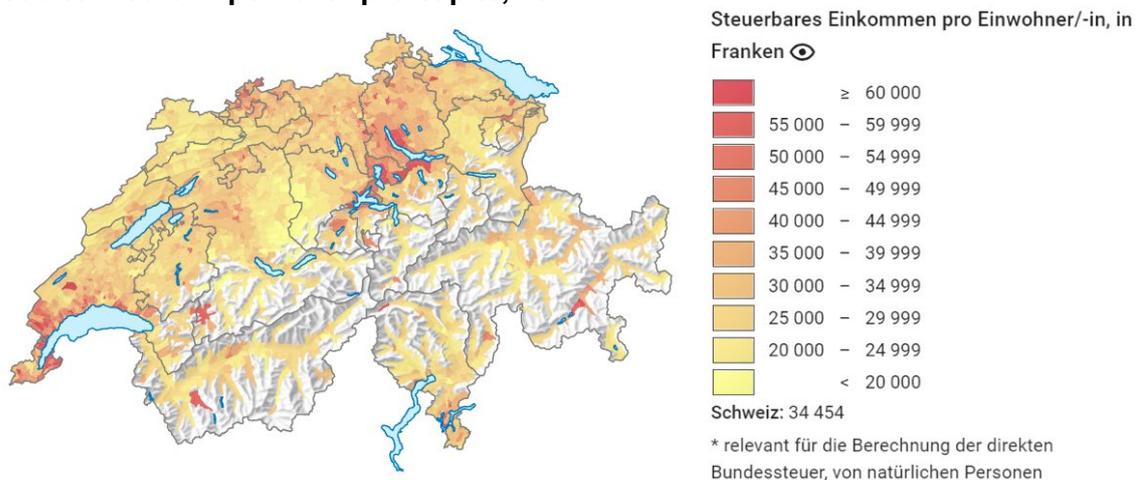


Immagine 4 – Cartina UST Reddito medio imponibile pro capite 2017, ID cartina: 24776, completata dalla CFCG

La CFCG rileva pertanto un potenziale di mercato non ancora sfruttato nella regione che si estende da Zurigo al lago di Costanza e nella regione lemanica, nelle quali tra il 2010 e il 2020 la popolazione è aumentata di più del 12 %cento (cfr. n. 2.3.1) e nei prossimi 30 anni (2020-2050) si prevede un'ulteriore crescita demografica pari quasi al 30 %.

b. Dal punto di vista degli attuali gestori delle case da gioco

Secondo il sondaggio 2021 della CFCG, un singolo gestore ritiene di grande importanza, oltre alla crescita della popolazione totale, anche la crescita della popolazione più anziana. Dal 2020 al 2050, la percentuale di ultrasessantacinquenni aumenterà dagli attuali 1,6 milioni (18,9 %) a 2,7 milioni (25,6 %), il che corrisponde a una crescita del 63 %. Questo aumento della clientela facoltosa con tempo a sufficienza per attività ricreative implica una maggiore richiesta di offerte dell'industria d'intrattenimento e promette un aumento del potenziale di mercato.

2.5.1.2 Evoluzione futura delle case da gioco terrestri dal punto di vista degli attuali gestori

Nel sondaggio 2021 della CFCG, le case da gioco indicano che un'offerta più interessante e ampia rispetto alla concorrenza consente di aumentare la frequenza dei clienti e gli introiti pro capite. È da tanto che le case da gioco non si limitano più a proporre esclusivamente giochi da casinò tradizionali. Le possibilità d'intrattenimento per i clienti sono sempre più ampie e svariate: oltre a proporre una gastronomia di alto livello, le case da gioco organizzano eventi di cultura d'intrattenimento e di arte scenica, quali concerti, show e serate d'intrattenimento. I clienti possono inoltre organizzare eventi propri nei bar e nelle discoteche delle case da gioco o nella loro infrastruttura (p. es. sale per banchetti).

Le case da gioco ritengono imprescindibile abbinare l'offerta tradizionale di giochi da casinò ad altre offerte e a potenziare tale tendenza, in particolare trasformandosi in centri d'intrattenimento con un'offerta ricreativa e gastronomica più ampia fino a divenire in tal modo parte della cultura d'intrattenimento. Se dotate di un buon servizio clienti e di una tecnologia innovativa, le case da gioco terrestri fungono da punti d'incontro reali che controbilanciano la progressiva digitalizzazione della vita professionale e privata.

Per quanto riguarda l'offerta tradizionale, le case da gioco non si aspettano grandi cambiamenti in futuro. I giochi tradizionali quali la roulette, il blackjack e il poker continueranno a dominare il settore dei giochi da tavolo, e nel settore degli apparecchi automatici proseguirà la tendenza verso giochi su server, schermi più grandi, contenuti interattivi, ecc. Affascinanti sistemi di jackpot multilivello fortemente interconnessi domineranno l'offerta di giochi. Alcune case da gioco immaginano un progressivo calo della domanda di giochi da tavolo tradizionali, che manterranno un valore d'intrattenimento, ma continueranno a perdere rilevanza economica. Inoltre, alcune case da gioco considerano l'evoluzione di metodi di pagamento digitali un'opportunità da sfruttare anche per l'esercizio degli apparecchi automatici. Quanto alle innovazioni in questo settore, le case da gioco osservano che un numero crescente di produttori non vende più i propri prodotti ma li noleggia dietro pagamento di un emolumento forfettario o periodico (leasing). Ciò vale soprattutto per i prodotti molto richiesti, per i quali gli emolumenti o le spese di noleggio superano nettamente i costi per l'acquisto di un apparecchio.

I gestori delle case da gioco concordano che i giochi terrestri non saranno soppiantati da quelli in linea, che costituiscono un altro tipo di prodotto destinato a un altro tipo di giocatori.

Secondo il sondaggio 2021, tutti i gestori delle case da gioco ritengono che, una volta revocate le misure contro la pandemia, il prodotto lordo realizzato con i giochi terrestri raggiungerà nuovamente i valori precedenti la pandemia (742 mio. di franchi, come nel 2019), assestandosi a tale livello negli anni seguenti, di pari passo con la crescita dell'economia. Non appena saranno revocate le misure contro la pandemia, il rendimento medio del capitale proprio dovrebbe tornare ai livelli precedenti l'anno 2020.

2.5.2 Offerta di giochi in linea

2.5.2.1 Evoluzione futura dell'offerta di giochi in linea dal punto di vista dei gestori attuali

Nel parere espresso nel sondaggio 2021 della CFCG, una delle case da gioco che propone giochi in linea sottolinea che gli attuali gestori di casinò in linea si distinguono per il tipo di piattaforma utilizzata e i piani operativi individuali. In merito alla gestione futura dei giochi in linea, puntualizza che l'offerta deve essere adattata alle abitudini, alle esigenze e al comportamento delle generazioni cresciute con il computer, il cellulare, le console da gioco, ecc. Giochi attraenti che funzionano in modo impeccabile, condizioni di partecipazione eque e trasparenti, il regolamento corretto e rapido dei pagamenti e un servizio di qualità per i propri clienti, il tutto abbinato a un'offerta di buoni a misura di giocatore – sono questi i fattori competitivi determinanti per attirare e legare a sé i giocatori in linea. Nel suo parere, la casa da gioco afferma di constatare una crescita del numero di fornitori di giochi come pure della quantità di giochi, ma specifica che in ultima analisi è la frequenza di gioco dei giocatori a determinare il successo di singoli giochi. Gli apparecchi automatici in linea e i giochi da casinò e il poker dal vivo continueranno a coesistere e ad attirare un tipo diverso di clientela. Alla luce della progressiva digitalizzazione, che favorisce il gioco in linea, la casa da gioco ravvisa la possibilità di acquisire ulteriori clienti tra quelli che finora hanno rinunciato al gioco in linea per mancanza di fiducia, introducendo soluzioni tecnologiche a misura di giocatore per il traffico dei pagamenti e nel settore della sicurezza. La casa da gioco ritiene fondamentale che la legislazione svizzera e le autorità di vigilanza sostengano i gestori dei casinò nello sviluppare le loro offerte di gioco.

Nel sondaggio 2021 della CFCG, i gestori delle case da gioco concordano che la legalizzazione dei giochi in linea ha permesso di riacquisire rapidamente una parte dei clienti che giocavano in linea all'estero. Quanto al prodotto lordo realizzabile in futuro con i giochi in linea, la maggioranza dei gestori ritiene che esso aumenterà nei prossimi anni e raggiungerà un livello elevato (PWC ha stimato il volume del mercato dei giochi in linea a 250 mio. di franchi nel 2019 e a 284 mio. nel 2023). Questi gestori pensano che il potenziale non sia ancora sfruttato appieno. Pur ritenendo probabile che la forte crescita in seguito alla legalizzazione rallenterà con il passare del tempo, dal punto di vista odierno giudicano decisamente troppo basso l'aumento dell'1 % previsto da PWC nello studio dell'11 agosto 2017¹⁸⁰. Le stime di altre case da gioco sono invece più prudenti: una crede che la crescita sarà minore (prodotto lordo dei giochi in linea pari a 227 mio. di franchi nel 2030), un'altra che il mercato svizzero dei giochi da casinò è saturo. Anche se la nuova offerta legale di giochi in linea continua evolvere, è sin d'ora prevedibile che il prodotto lordo dei giochi in linea si stabilizzerà a circa 250 milioni di franchi, il che corrisponde del resto all'importo perso dalle case da gioco tra il 2009 e il 2019 a causa dell'offerta illegale di giochi in linea all'estero. La casa da gioco presume che dal 2025 al 2044 la cifra d'affari dei casinò progredirà di pari passo con il prodotto interno lordo (PIL) della Svizzera; un'evoluzione che essa ritiene la più sana in un settore che comporta senza dubbio anche dei problemi. Un aumento del prodotto lordo dei giochi superiore a quello del PIL non è nell'interesse della popolazione svizzera poiché andrebbe di pari passo con misure di marketing aggressive e altri effetti collaterali nocivi.

Una delle case da gioco che propone giochi da casinò in linea osserva inoltre che, professionalizzando e ampliando ulteriormente la loro offerta, a medio termine le case da gioco in linea potrebbero proporre un'offerta più interessante rispetto agli organizzatori internazionali, il che implicherebbe un maggiore ricorso all'offerta legale. Una maggiore regolamentazione nell'Unione europea, l'apertura del mercato in Germania e nei Paesi Bassi e l'inasprimento delle misure contro le offerte illegali contribuiscono inoltre a ridurre il cosiddetto mercato grigio e accrescere il mercato regolare. Nel suo parere la casa da gioco osserva che, oltre ai casinò

¹⁸⁰ Studie PWC, op.cit., pag. 29

in linea esteri non ammessi in Svizzera, anche grandi organizzatori di scommesse illegali invadono il mercato svizzero proponendo, accanto alle scommesse sportive, anche giochi da casinò, con cui realizzano circa la metà dei loro proventi. Nel 2020 Swisslos ha conquistato un'elevata quota di mercato a scapito della concorrenza illegale. Alla luce del successo di Swisslos nel settore delle scommesse sportive si può quindi presumere che a medio e lungo termine torneranno in Svizzera anche i proventi dei giochi da casinò in linea attualmente realizzati dalle piattaforme estere che propongono scommesse sportive illegali.

Nel sondaggio 2021 della CFCG, soltanto una casa da gioco si pronuncia in merito al numero totale di concessioni estese ai giochi in linea, osservando che, vista la severità delle regole e delle disposizioni legali, prevederne più di 12 potrebbe implicare un rischio per la redditività di tutti gli attori del mercato.

2.5.3 Valutazione della CFCG

La CFCG ritiene nel complesso equilibrata l'attuale densità di casinò con le 21 case da gioco esistenti poiché consente una sana concorrenza, visibile anche nell'eterogeneità degli orientamenti e delle offerte accessorie. Dal 2016 al 2019, 11 delle 21 case da gioco hanno realizzato in media un prodotto lordo dei giochi di almeno 30 milioni di franchi all'anno. Nel 2019 la tassa riscossa a favore della Confederazione e dei Cantoni ammontava a 283 milioni di franchi, il che equivaleva al 77,8 % del gettito totale riconducibile alla tassa sulle case da gioco. Situate in regioni con un'alta densità demografica, queste case da gioco sfruttano molto bene l'attuale potenziale di mercato grazie a un'offerta sviluppata nel corso degli anni.

- cfr. panoramica «Prodotto lordo dei giochi 2016-2019» - allegato 9

In base alle informazioni a sua disposizione, la CFCG presume che anche in futuro nella popolazione svizzera vi sarà l'esigenza di frequentare case da gioco terrestri e giocare in un ambiente di classe. Se è garantito lo svolgimento sicuro, trasparente e ordinato dei giochi e i giocatori possono puntare poste consone ai loro mezzi finanziari, la casa da gioco terrestre è un punto d'incontro di persone affini che desiderano condividere momenti di svago interessanti e emozionanti. Quanto ai pronostici per il futuro, va osservato che dal 2011 al 2019 il prodotto lordo dei giochi di tutte le case da gioco terrestri è diminuito del 10 % (cfr. n. 2.3.2.1), il che è indice di una lieve decrescita della domanda di giochi terrestri. Nel fare previsioni, occorre inoltre tenere conto delle incertezze insite nell'evoluzione del mercato dei giochi in denaro dopo il 2025. Per incrementare il prodotto lordo dei giochi terrestri e il corrispondente gettito fiscale, la CFCG ritiene opportuno sfruttare meglio il potenziale di mercato, anche prevedendo nuove offerte di gioco.

Nello studio dell'11 agosto 2017¹⁸¹, PWC ipotizza che a lungo termine soltanto quattro case da gioco potranno sopravvivere sul mercato con la loro offerta di giochi in linea, con ciascuna una quota del 25 % del potenziale conquistato o sfruttato. A seconda dello sfruttamento del mercato, la Confederazione potrebbe realizzare entrate tra 40,2 milioni e 75,2 milioni di franchi (sfruttamento del mercato risp. del 45 % o del 70 %). La realtà mostra che attualmente cinque organizzatori di giochi in linea realizzano il 94,6 % del prodotto lordo dei giochi. Si è constatato che, dopo l'avvio dell'offerta di giochi in linea nel 2019, la domanda è cresciuta rapidamente all'inizio, per poi progredire solo moderatamente nonostante il numero maggiore di organizzatori. Questo aumento moderato è stato realizzato soprattutto dalle cinque case da gioco che per prime avevano avviato l'esercizio di giochi in linea e attualmente dominano il mercato. Sarà il futuro a mostrare se nel 2024 tutte le case da gioco la cui concessione è stata estesa ai giochi in linea raggiungeranno la soglia di profitto e saranno redditizie.

¹⁸¹ Studio PWC, op. cit., pag. 29

Affinché le case da gioco siano accettate dalla popolazione è necessaria un'immagine positiva. A prescindere dalle strategie di crescita e di sviluppo, le case da gioco dovranno curare anche in futuro la loro immagine di «case da gioco pulite». L'obiettivo deve essere una gestione socialmente responsabile che permetta anche in futuro di ridurre al minimo i costi e le conseguenze sociali nocive. Gli specialisti in materia di prevenzione e dipendenza sono dell'opinione¹⁸² che i giocatori in linea presentino tendenzialmente un comportamento più problematico rispetto a quelli che non si avvalgono di tale offerta. Pertanto, le case da gioco devono dare grande peso all'attuazione corretta e conforme alla legge dei piani di misure sociali, non solo in riferimento giochi terrestri, ma anche e soprattutto per i giochi in linea. La CFCG terrà conto anche in futuro di questa situazione nei controlli che effettuerà in veste di autorità di vigilanza.

¹⁸² Finora tuttavia non vi sono ancora prove sufficienti per la Svizzera

3. Raccomandazioni per la procedura di rilascio della concessione

Il numero 3.1 del presente capitolo illustra in generale la procedura di rilascio della concessione. Nel numero 3.2 la CFCG propone al Consiglio federale alcune possibilità di ottimizzare il panorama futuro delle case da gioco rispetto a quello attuale.

3.1 Osservazioni generali sulla procedura di rilascio della concessione

3.1.1 Obiettivo e scopo della procedura di rilascio della concessione

Come illustrato nel numero 2 vi sono tre obiettivi di pari rango: la protezione dei giocatori, la tutela della società e il conseguimento di un beneficio economico e fiscale. Per protezione dei giocatori s'intende la tutela da manovre sleali nell'esercizio dei giochi nonché la protezione dal gioco eccessivo e la prevenzione di conseguenze socialmente nocive. La tutela della società è garantita da misure efficaci contro la criminalità organizzata e il riciclaggio di denaro. Un beneficio per l'economia è conseguito se le case da gioco titolari di una concessione trasmettono impulsi positivi all'economia della loro regione di ubicazione e se dal bilancio economico complessivo dei costi e degli utili risulta un'eccedenza. L'utile fiscale è realizzato mediante una tassa sulle case da gioco tarata in maniera ottimale sul prodotto lordo dei giochi e destinata all'AVS e, nel caso delle case da gioco titolari di una concessione di tipo B, anche ai Cantoni. Anche l'imposizione ordinaria delle case da gioco in quanto imprese crea un utile fiscale per la Confederazione nonché per i Cantoni e i Comuni di ubicazione. Nel contempo, alle case da gioco svizzere deve essere permesso di essere competitive in modo da distogliere i giocatori in Svizzera dal giocare all'estero.

Secondo il messaggio concernente la legge sulle case da gioco¹⁸³, con il modello di concessione il legislatore intendeva creare condizioni quadro per il mercato tali che per tutti gli interessati si istituissero rapporti stabili e calcolabili e che i fini di protezione contenuti nella legge potessero essere conseguiti nel migliore dei modi. Il legislatore riteneva necessario limitare il numero delle case da gioco ammesse mediante l'introduzione di un numero legale massimo e/o una prassi idonea nel rilascio delle concessioni; un numero illimitato di case da gioco sarebbe potuto risultare controproducente nell'ottica di tutti gli obiettivi previsti. Una limitazione del numero doveva impedire un improvviso sorgere, e un altrettanto rapida scomparsa, di case da gioco nelle località e regioni più disparate ed evitare un clima di concorrenza fra le singole case da gioco che avrebbe portato a una pubblicità aggressiva e a una situazione preoccupante dal punto di vista della protezione sociale. Inoltre, si trattava di impedire di ostacolare l'attività di vigilanza e controllo che, a causa dell'inconsistenza di numerose società di case da gioco, avrebbe potuto essere svolta soltanto con una grande infrastruttura.

Il messaggio concernente la legge sulle case da gioco illustrava anche che il numero complessivo di case da gioco svizzere doveva essere adeguato al mercato ed era quindi suscettibile di modificazioni. Spetta all'autorità preposta al rilascio delle concessioni stabilire tale adeguatezza.

È quindi compito del Consiglio federale, in quanto autorità di rilascio delle concessioni, garantire una certa protezione alle singole case da gioco mediante una scelta equilibrata delle ubicazioni, che tratti le regioni interessate in modo possibilmente equo e corretto¹⁸⁴. Il Consiglio federale ha quindi la possibilità di rifiutare domande di concessione per evitare ammassamenti regionali e garantire una ripartizione equilibrata delle case da gioco su tutto il territorio svizzero.

¹⁸³ FF 1997 141-143, 159

¹⁸⁴ Per il rilascio della concessione è necessario il consenso sia del Cantone che del Comune di ubicazione. Durante la procedura di rilascio il Cantone e il Comune di ubicazione sono invitati a esprimere un parere esplicito; hanno un diritto di veto contro il rilascio della concessione. Tale diritto può essere esercitato mediante decisione specifica della competente autorità comunale o risultare da norme generali vincolanti del Comune in questione.

Oltre a considerazioni di politica economica, il rifiuto di una concessione può anche essere dovuto a motivi di politica sociale o ad altri motivi – anche nel caso in cui l'integrità e la professionalità del richiedente è fuor di dubbio.

3.1.2 Rilascio, proroga e rinnovo della concessione

Secondo l'art. 11 cpv. 1 LGD, il Consiglio federale decide sul rilascio della concessione. Quest'ultima è valida 20 anni. Qualora circostanze particolari lo giustificano, il Consiglio federale può prevedere una durata di validità più breve o più lunga. (art. 12 cpv. 1 LGD). Secondo l'art. 12 cpv. 2 LGD, la concessione può essere prorogata o rinnovata. La concessione è valida solo in Svizzera e autorizza quindi soltanto allo svolgimento dei giochi in Svizzera (art. 4 LGD).

In riferimento alle possibilità previste dall'art. 12 cpv. 2 LGD di prorogare o rinnovare le concessioni, il messaggio concernente la legge sui giochi in denaro rinvia al vecchio art. 17 LCG.

Secondo il messaggio concernente la legge sulle case da gioco si parla di *proroga della concessione* quando allo stesso concessionario viene accordato, in pratica alle stesse condizioni, un prolungamento della concessione su un periodo (che può essere inferiore alla normale durata della concessione) esplicitamente fissato nella concessione¹⁸⁵. Il legislatore ha scelto l'opzione della *proroga della concessione* per garantire la prosecuzione dell'esercizio delle case da gioco anche con la nuova legge sui giochi in denaro e stabilire un termine di scadenza uniforme per tutte le concessioni (disposizione transitoria dell'art. 140 cpv. 1 LGD). In caso contrario le concessioni rilasciate nel 2002 e 2003 per una durata di 20 anni sarebbero scadute – ciascuna in una data diversa – nel 2022 e 2023¹⁸⁶ o, per quanto riguarda le due concessioni rilasciate nel 2012, il 31 dicembre 2023. Secondo lo scadenario previsto, il Consiglio federale deciderà probabilmente in ottobre 2023 in merito alle concessioni da rilasciare e allora le case da gioco attuali che non saranno state considerate sapranno di dover cessare le loro attività entro il 31 dicembre 2024. Nel sondaggio 2021 della CFCG le case da gioco si sono espresse a favore di una *proroga della concessione* di tre anni per le case da gioco titolari di una concessione alle quali non verrà rilasciata una nuova concessione, adducendo che esse pianificano i propri investimenti a lungo termine e devono ammortizzarli e che lo stesso vale per le quote di partecipazione delle società madre in relazione alle loro partecipazioni nelle società dei casinò. Inoltre, anche l'utilizzazione di immobili deve essere pianificata a lungo termine. Entrambe le pianificazioni sono impossibili nel caso di una chiusura dell'esercizio a breve termine. Con l'opzione della proroga della concessione il Consiglio federale avrebbe la possibilità, in analogia all'art. 140 cpv. 1 LGD, di posticipare la scadenza delle concessioni di tutte le case da gioco attuali a una data da stabilire. La CFCG non condivide questa argomentazione, tanto più che è noto da anni che le concessioni scadranno alla fine dell'anno 2024 e pertanto un periodo di quindici mesi dovrebbe bastare per abbandonare il mercato. Secondo la CFCG potrebbero tuttavia sussistere motivi per prorogare la concessione in singoli casi motivati (cfr. le osservazioni nel n. 3.2.3).

Secondo il messaggio concernente la legge sulle case da gioco si parla di *rinnovo della concessione* se allo stesso concessionario viene attribuita una nuova concessione sull'intera durata della concessione¹⁸⁷. In Svizzera vi sono già oggi diverse case da gioco che soddisfano i requisiti e le aspettative richiesti. La CFCG ha valutato l'opzione del rinnovo delle concessioni, in quanto procedura ristretta cui possono partecipare soltanto le case da gioco attualmente titolari di una concessione, ma, d'intesa con l'Ufficio federale di giustizia (UFG), l'ha respinta ritenendola non applicabile. In occasione delle deliberazioni relative al disegno di legge sui

¹⁸⁵ FF 1997 163

¹⁸⁶ Per le concessioni rilasciate nel 2012 il Consiglio federale ha scelto, in virtù dell'art. 12 cpv. 1 LGD, una durata inferiore a 20 anni di modo che scadano allo stesso tempo delle concessioni rilasciate anteriormente.

¹⁸⁷ FF 1997 163

giochi in denaro vi era consenso in merito a una progressiva apertura del mercato e sul fatto che, dopo una fase di transizione di sei anni, per ottenere una concessione tutte le case da gioco avrebbero dovuto affrontare la concorrenza internazionale nell'ambito del libero mercato. Vi sarà pertanto il rinnovo della concessione se con la sua candidatura nell'ambito di una procedura aperta il titolare attuale di una concessione si imporrà nei confronti della concorrenza in quanto candidato migliore e il Consiglio federale gli rilascerà nuovamente una concessione.

3.1.3 Procedura di concessione

Il Consiglio federale è libero di rilasciare concessioni per le attuali ubicazioni, per ubicazioni diverse da quelle attuali o per ulteriori ubicazioni prendendo in considerazione i concessionari attuali, altri gestori di case da gioco in Svizzera o gestori che finora non hanno operato in Svizzera.

Alla luce di quanto illustrato al numero 3.1.2, le concessioni vanno rilasciate mediante una «procedura aperta». Qualsiasi persona giuridica potrà quindi candidarsi per una concessione, a condizione che lo faccia sotto forma di società anonima secondo il diritto svizzero. Nelle loro candidature tutte le società dovranno dimostrare di rispettare le prescrizioni legali e realizzare gli obiettivi della legge. Le concessionarie attuali hanno il vantaggio di poter documentare le loro modalità operative in base all'attività svolta finora. I candidati che finora non hanno operato sul mercato svizzero dovranno quindi anch'essi fornire la prova di soddisfare i requisiti alla pari o meglio dei concessionari attuali.

3.1.4 Estensione della concessione ai giochi in linea

L'estensione della concessione è connessa alla concessione per lo svolgimento di giochi da casinò terrestri: soltanto chi è già titolare di una concessione può chiederne l'estensione. La relativa richiesta può essere presentata anche durante il periodo di validità della concessione (art. 9 LGD).

Il Consiglio federale estende la concessione allo svolgimento di giochi da casinò in linea se anche in relazione a tale offerta il richiedente soddisfa le condizioni di cui all'art. 8 cpv. 1 lett. a n. 1-4 e lett. b-d LGD (art. 9 LGD). L'estensione della concessione ha la stessa durata di validità della concessione originaria (20 anni).

Le case da gioco che soddisfano le condizioni hanno quindi diritto all'estensione della concessione. Poiché adempiono le condizioni, 11 delle 21 case da gioco titolari di una concessione hanno ottenuto dal Consiglio federale l'estensione e propongono alla popolazione svizzera giochi da casinò in linea. Visto che l'estensione della concessione è legata alla concessione per lo svolgimento di giochi terrestri, la decisione del Consiglio federale sul rilascio delle concessioni si ripercuote anche sull'estensione: se il gestore riceve una nuova concessione quest'ultima è valida anche per l'estensione, ammesso che ne richieda il mantenimento e che le condizioni legali siano soddisfatte. Se il gestore non riceve più la concessione, entro il 31 dicembre 2024 scade anche il suo diritto di proporre giochi in linea (cfr. anche il n. 3.2.5 e la raccomandazione 10).

3.2 Raccomandazioni della CFCG

3.2.1 Ubicazioni o zone per il rilascio di una concessione

La CFCG ha illustrato che con 21 case da gioco l'attuale situazione si contraddistingue per una molteplicità di casinò diversamente posizionati con un'offerta di giochi e altre offerte accessorie interessanti. Ripartite in modo equo sulle regioni, queste case da gioco coprono il mercato delle città, degli agglomerati nonché delle regioni turistiche e di confine. Il prodotto lordo dei giochi conseguito con i giochi terrestri e in linea sottostà a imposta e genera entrate fiscali elevate per la Confederazione e i Cantoni. Oltre ad organizzare eventi d'intrattenimento, nelle loro regioni le case da gioco svolgono un ruolo importante in qualità di datori di lavoro e committenti che generano un beneficio economico. Adempiendo i loro obblighi legali relativi alla sicurezza, alla protezione sociale e alla lotta contro il riciclaggio di denaro, garantiscono che gli effetti negativi e i rischi associati al gioco in denaro rimangano bassi e che gli obiettivi legali possano essere raggiunti.

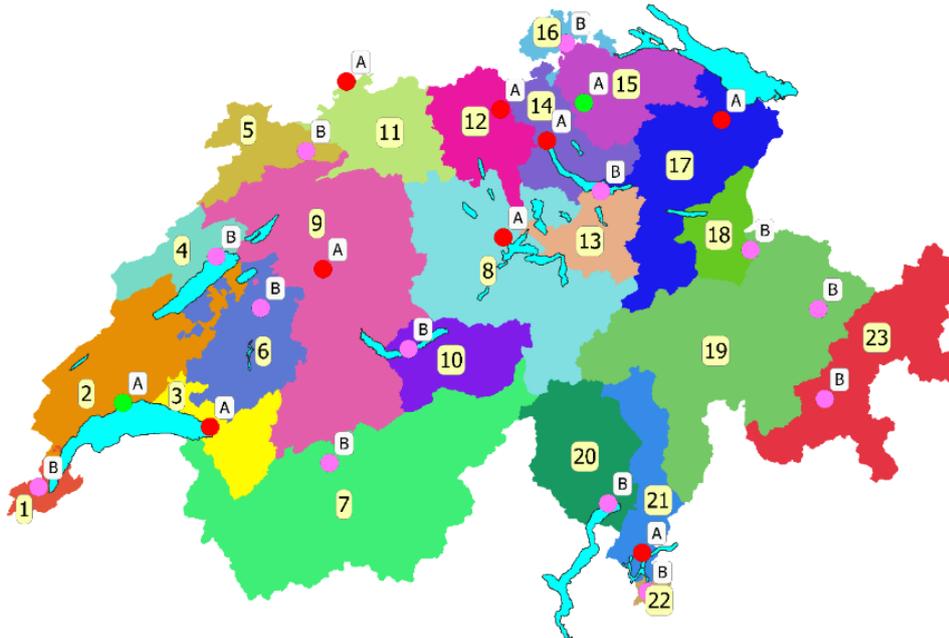
La CFCG raccomanda pertanto al Consiglio federale di preservare questa situazione generale e di sfruttare la scadenza delle concessioni alla fine del 2024 per apportare migliorie laddove possibile, senza pregiudicare i risultati fondamentalmente positivi raggiunti. Ritiene che una combinazione tra le opzioni «mantenere le ubicazioni delle concessioni di tipo A, preferibilmente nelle città», «ottimizzare le ubicazioni delle concessioni di tipo B, se possibile» e «rilasciare nuove concessioni laddove sussiste un potenziale di mercato» dovrebbe permettere di migliorare la disponibilità dell'offerta di giochi per la popolazione svizzera e di ottimizzare il gettito fiscale a favore della collettività.

A tal fine, la CFCG ha suddiviso la Svizzera in 23 zone, illustrate nella seguente cartina. In 21 di queste è attualmente insediata una casa da gioco titolare di una concessione di tipo A o B. La CFCG raccomanda al Consiglio federale di mantenere queste zone e la loro ripartizione in concessioni A e B (per le zone con concessioni di tipo A cfr. il n. 3.2.1.1 e la raccomandazione 3; per le zone con concessione di tipo B cfr. il n. 3.2.1.2 e la raccomandazione 4).

Conformemente al potenziale di mercato individuato ma non ancora sfruttato (cfr. n. 2.5.1.1), la CFCG ha definito due zone per le quali raccomanda al Consiglio federale di rilasciare due ulteriori concessioni di tipo A (in merito cfr. n. 3.2.1.3 e raccomandazione 5).

Per ogni zona va rilasciata una sola concessione, del tipo menzionato.

Zone in cui si raccomanda il rilascio di una concessione:



- Legenda
1. Zona "Ginevra"
 2. Zona "Losanna"
 3. Zona "Montreux"
 4. Zona "Neuchâtel"
 5. Zona "Giura"
 6. Zona "Friburgo"
 7. Zona "Vallese"
 8. Zona "Lucerna"
 9. Zona "Berna"
 10. Zona "Oberland Ost"
 11. Zona "Basilea"
 12. Zona "Baden – Aarau"
 13. Zona "Svitto"
 14. Zona "Zurigo"
 15. Zona "Winterthur"
 16. Zona "Sciaffusa"
 17. Zona "San Gallo"
 18. Zona "Sarganserland"
 19. Zona "Grigioni settentrionale"
 20. Zona "Locarno"
 21. Zona "Lugano"
 22. Zona "Mendrisio"
 23. Zona "Grigioni meridionale"

I punti rossi e rosa segnano le ubicazioni delle case da gioco attuali con l'indicazione del tipo di concessione di tipo A o B.

188

Ai sensi dell'art. 5 cpv. 3 LGD, il Consiglio federale determina il numero di concessioni. Secondo il corrispondente messaggio, questo requisito impone esplicitamente al Consiglio federale di determinare il numero di concessioni, al fine di sancire nella legge la prassi vigente e migliorare la trasparenza¹⁸⁹.

Alla luce di quanto illustrato, la CFCG raccomanda al Consiglio federale di fissare a 23 il numero massimo delle concessioni da rilasciare.

Raccomandazione 1 della CFCG al Consiglio federale:

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di approvare la suddivisione nelle varie zone per l'ubicazione di 10 case da gioco con concessione di tipo A e 13 con concessione di tipo B. Non va rilasciata più di una concessione per zona, per un massimo di 23 concessioni.

Raccomandazione 2 della CFCG al Consiglio federale:

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di incaricarla di indire il bando per il rilascio delle concessioni per tutte le zone e tutti i tipi di concessione (cfr. racc. 1).

Qui appresso la CFCG presenta osservazioni e raccomandazioni complementari in merito alle ubicazioni delle concessioni.

¹⁸⁸ Cartina dopo la correzione editoriale del 18.05.2022

¹⁸⁹ FF 2015 6899

3.2.1.1 Ubicazioni per concessioni di tipo A

Le otto case da gioco situate nelle città e titolari di una concessione di tipo A costituiscono i pilastri dell'attuale panorama delle case da gioco. Ubicate in regioni con un bacino d'utenza caratterizzato da un'alta densità demografica, esse sfruttano molto bene l'attuale potenziale di mercato. Dal 2016 al 2019 hanno conseguito in media un prodotto lordo dei giochi complessivo di 428,5 milioni di franchi¹⁹⁰. Nel 2019 il gettito fiscale a favore dell'AVS realizzato con la tassa su queste otto case da gioco ammontava a 227 milioni di franchi, il che corrisponde al 70 % del gettito fiscale complessivo di questa tassa. Essendo ben consolidate nella regione, queste case da gioco generano, oltre al gettito fiscale, anche un utile elevato per l'economia.

È quindi opportuno che anche in futuro le case da gioco titolari di una concessione di tipo A siano presenti nelle regioni ad alta densità demografica e quindi soprattutto nelle città.

La CFCG raccomanda pertanto al Consiglio federale di far precisare, nel bando per il rilascio delle concessioni di tipo A, che la sede da scegliere all'interno di una zona deve permettere alla casa da gioco di realizzare con i giochi da casinò terrestri un prodotto lordo annuo superiore a 30 milioni di franchi. Ciò è di regola il caso se nel bacino d'utenza equivalente a una distanza di viaggio di 30 minuti abitano circa 300 000 persone.

Raccomandazione 3 della CFCG al Consiglio federale:

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di far precisare, nel bando per il rilascio delle concessioni di tipo A, che la sede da scegliere all'interno di una zona deve permettere al richiedente di realizzare con i giochi da casinò terrestri un prodotto lordo dei giochi annuo superiore a 30 milioni di franchi. Ciò è di regola il caso se nel bacino d'utenza equivalente a una distanza di viaggio di 30 minuti abitano circa 300 000 persone.

La CFCG prevede di precisare nel bando che raccomanderà al Consiglio federale di respingere le domande di concessione dei richiedenti che non sono in grado di rendere plausibile, mediante il calcolo della loro redditività, di riuscire a conseguire, nei primi cinque anni, un prodotto lordo dei giochi superiore a una media annua di 30 milioni di franchi.

3.2.1.2 Ubicazioni per concessioni di tipo B

Come illustrato, anche le 13 attuali ubicazioni con concessione di tipo B permettono di regola di sfruttare il potenziale di mercato. Un cambiamento di sede all'interno del Cantone, della regione o della zona definita dalla CFCG (cfr. il n. 3.2.1 e la raccomandazione 1) potrebbe tuttavia permettere di meglio sfruttare il potenziale di mercato, migliorando la disponibilità dell'offerta per la popolazione locale e aumentando il prodotto lordo dei giochi e quindi il gettito fiscale.

A causa delle risorse limitate a disposizione, le case da gioco che conseguono un prodotto lordo dei giochi medio inferiore a 10 milioni di franchi hanno di solito maggiori difficoltà ad adempiere gli elevati requisiti posti dal legislatore rispetto alle case da gioco che conseguono prodotti lordi dei giochi superiori. Se le entrate sono esigue, mancano le risorse finanziarie per investire in sistemi di sicurezza e di controllo moderni e di alta qualità e per creare e mantenere un'offerta (di gioco) interessante e competitiva. La mancanza di personale qualificato sufficiente, dovuta a motivi finanziari, può portare all'accumulo di funzioni, a controlli insufficienti, all'aumento dei rischi e a problemi nel rispettare le norme.

¹⁹⁰ Cfr. l'all. 9: Panoramica prodotto lordo dei giochi 2016-2019

Pertanto la CFCG raccomanda al Consiglio federale di far precisare, nel bando per il rilascio delle concessioni di tipo B, che la sede da scegliere all'interno di una zona deve permettere alla casa da gioco di realizzare con i giochi da casinò terrestri un prodotto lordo dei giochi annuo superiore a 10 milioni di franchi. Ciò è di regola il caso se nel bacino d'utenza equivalente a una distanza di viaggio di 30 minuti abitano circa 100 000 persone. Un richiedente che sceglie un'ubicazione con un bacino d'utenza inferiore a 100 000 abitanti deve rendere plausibile di poter conseguire in un altro modo un prodotto lordo annuo dei giochi superiore a 10 milioni di franchi. Potrebbe ad esempio documentarlo osservando che una casa da gioco precedente nella stessa ubicazione ha conseguito un prodotto lordo dei giochi superiore a 10 milioni di franchi, per esempio grazie a un numero elevato e costante di turisti tra i suoi clienti.

Raccomandazione 4 della CFCG al Consiglio federale:

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di incaricarla di precisare, nel bando per il rilascio delle concessioni di tipo B, che:

- la sede da scegliere all'interno di una zona deve permettere al richiedente di realizzare con i giochi da casinò terrestri un prodotto lordo dei giochi annuo superiore a 10 milioni di franchi. Ciò è di regola il caso se nel bacino d'utenza equivalente a una distanza di viaggio di 30 minuti abitano circa 100 000 persone;

- un richiedente che all'interno della zona sceglie un'ubicazione con un bacino d'utenza inferiore a 100 000 abitanti deve rendere plausibile di poter conseguire in un altro modo un prodotto lordo dei giochi annuo superiore a 10 milioni di franchi.

La CFCG prevede di precisare nel bando che raccomanderà al Consiglio federale di respingere le domande di concessione dei richiedenti che non sono in grado di rendere plausibile, mediante il calcolo della redditività, che riusciranno a conseguire nei primi cinque anni un prodotto lordo dei giochi superiore a una media annua di 10 milioni di franchi.

3.2.1.3 Nuove ubicazioni per concessioni di tipo A

Come illustrato nel numero 2.5.1.1, dal 2010 al 2020 la popolazione residente in Svizzera nella regione tra Zurigo e il lago di Costanza nonché nella regione lemanica è aumentata di più del 12 %. Per i prossimi 30 anni (2020-2050), in queste due regioni si pronostica una crescita di quasi il 30 %. In considerazione di queste previsioni occorre chiedersi se vi sia un ulteriore potenziale di mercato da sfruttare con nuove case da gioco nelle suddette regioni, nonostante nel rapporto del 2009 la CFCG lo abbia escluso per la regione di Losanna.

Come osservato nei rapporti 2006 e 2009, la CFCG ritiene determinante per il bacino d'utenza (principale) di una casa da gioco l'area compresa in un raggio di 30 minuti di viaggio (cfr. le osservazioni nel n. 2.5.1.1 lett. a). Se un tale bacino d'utenza conta 10 000 abitanti, in circostanze normali è conseguibile un prodotto lordo dei giochi di circa 1 milione di franchi. Se il bacino d'utenza conta 250 000 abitanti, una casa da gioco può realizzare un prodotto lordo dei giochi di 25 milioni di franchi (un bacino d'utenza con 500 000 abitanti equivale a un prodotto lordo dei giochi di 50 mio., uno con un milione di abitanti a 100 mio. di franchi). A partire da un prodotto lordo dei giochi di 15-20 milioni di franchi è normalmente possibile conseguire una buona redditività, il gettito fiscale è considerevole e le risorse a disposizione sono sufficienti per garantire una gestione conforme alla legge. Il prodotto lordo dei giochi conseguito dalle case da gioco di Zurigo e Neuchâtel ha dimostrato che queste regole generali rispecchiano la realtà.

Le stime presentate dalla CFCG qui appresso considerano, da una parte, la diminuzione del 10 % per cento del prodotto lordo dei giochi di tutte le case da gioco tra il 2011 e il 2019 (cfr. n. 2.3.2.1), indice di una lieve diminuzione della domanda di giochi terrestri, e, dall'altra,

l'incertezza sull'evoluzione del mercato dei giochi d'azzardo dopo il 2025. Le previsioni presentate riflettono inoltre una stima molto prudente del prodotto lordo dei giochi realizzabile rispetto a quanto ipotizzabile in base alle regole menzionate poc'anzi.

Nella regione lemanica, designata nel numero 3.2.1.1 come zona «Losanna», il bacino d'utenza di una nuova casa da gioco situata a Losanna o a ovest di Losanna si estenderebbe a ovest fino a Nyon e a nord fino a Yverdon. Attualmente questa regione conta più di 370 000 abitanti, per cui un'eventuale casa da gioco situata in questa zona potrebbe conseguire un prodotto lordo dei giochi di circa 25-30 milioni di franchi. Tale ubicazione sarebbe interessante anche perché, come illustrato, nella regione lemanica il reddito medio pro capite è più alto rispetto alla media svizzera. Il prodotto lordo dei giochi delle concorrenti principali, le case da gioco di Montreux e Meyrin, situate al di fuori del bacino d'utenza di 30 minuti, non dovrebbe ridursi di più di 10-15 milioni di franchi (-10 % rispetto al 2019): entrambe sono frequentate da un'elevata quota di persone che non abitano nella regione. L'apertura di una casa da gioco in questa zona permetterebbe di proporre un'ulteriore offerta di giochi nella regione e attirare un altro tipo di clientela rispetto a quella che frequenta le case da gioco di Montreux e Meyrin.

La regione tra Zurigo e il lago di Costanza, comprendente la città di Zurigo, la parte orientale del Canton Zurigo e il Canton Turgovia, conta attualmente 1,6 milioni di abitanti. Il suo potenziale di mercato è stimato tra i 110 e i 140 milioni di franchi. Per il reddito medio pro capite vale quanto già osservato per la regione lemanica: è superiore alla media svizzera. La casa da gioco di Zurigo realizza attualmente un prodotto lordo dei giochi annuo di circa 80 milioni di franchi. Con una casa da gioco che ha la sua sede nella zona designata nel numero 3.2.1.1 come zona «Winterthur», si potrebbe sfruttare il potenziale di mercato restante pari a 30-60 milioni di franchi, senza che ne consegua una riduzione notevole del prodotto lordo dei giochi della casa da gioco di Zurigo. A causa della distanza dall'eventuale nuova casa da gioco, anche le ripercussioni per i casinò di San Gallo e Pfäffikon sarebbero probabilmente esigue: potrebbero subire una diminuzione del prodotto lordo dei giochi tra i cinque e gli otto milioni.

L'art. 2 lett. d LGD sancisce il principio secondo cui una parte del prodotto lordo dei giochi da casinò è destinato all'AVS. Come spiegato nella parte introduttiva in merito alla situazione iniziale (n. 1.1), il legislatore ha previsto una deroga a favore dei Cantoni di ubicazione delle case da gioco con concessione di tipo B, di fatto succedute ai kursaal. Le case da gioco da insediare nelle due zone citate per sfruttarne il potenziale di mercato non beneficerebbero tuttavia di tale deroga dovuta a motivi storici. In conformità con il principio dell'art. 2 lett. d LGD, secondo cui una parte del prodotto lordo dei giochi va destinato all'AVS, andrebbe pertanto rilasciata una concessione di tipo A. Destinare all'AVS la tassa riscossa da queste due case da gioco va a beneficio dell'intera popolazione svizzera senza favorire alcun Cantone.

Raccomandazione 5 della CFCG al Consiglio federale:

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di approvare le zone di «Losanna» e «Winterthur» definite dalla CFCG per il bando di due nuove concessioni di tipo A.

3.2.2 Procedura e criteri per il rilascio delle concessioni

3.2.2.1 Procedura prevista dalla CFCG per il rilascio delle concessioni

Conformemente a quanto illustrato nel numero 3.1.3, la CFCG prevede di mettere a concorso tutte le concessioni con procedura aperta. Tutti gli interessati possono pertanto candidarsi per una concessione che abilita alla gestione di una casa da gioco nelle zone approvate dal Consiglio federale (cfr. raccomandazione 1). Per ogni zona può essere rilasciata solo una concessione.

Raccomandazione 6 della CFCG al Consiglio federale:

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di incaricarla di svolgere le procedure di rilascio sotto forma di procedura aperta e di ammettervi tutti gli attori interessati.

La CFCG prevede di pubblicare nel Foglio federale l'apertura della procedura per il rilascio della concessione, il termine per l'inoltro delle richieste e la fonte a cui attingere per la documentazione. Secondo lo scadenario di cui il Consiglio federale ha preso atto il 17 settembre 2021, la CFCG prevede di svolgere la procedura tra maggio e settembre 2022.

Raccomandazione 7 della CFCG al Consiglio federale:

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di incaricarla di pubblicare nel Foglio federale a inizio maggio 2022 le modalità procedurali e i requisiti per le richieste di concessione, nonché di rendere noti sul sito della CFCG i relativi documenti del bando e i criteri di aggiudicazione, che corrispondono in linea di principio a quanto esposto nel presente rapporto.

La documentazione per la presentazione della richiesta è messa a disposizione nelle tre lingue ufficiali (ted., franc., it.) sul sito della CFCG, come pure le istruzioni e i criteri di valutazione che i richiedenti dovranno osservare (per i criteri cfr. n. 3.2.2.2).

Questi ultimi devono manifestare il proprio interesse entro un mese dalla pubblicazione della documentazione, al fine di permettere alla CFCG di stimare il lavoro necessario per l'esame delle richieste e di organizzarsi adeguatamente. Ai richiedenti si chiederà l'anticipazione delle spese. Vanno inoltre esplicitamente resi attenti all'obbligo di fornire indicazioni complete e veritiere.

La richiesta per l'esercizio di una casa da gioco può contenere anche la richiesta di estendere la concessione al diritto di svolgere giochi in linea. Non è tuttavia obbligatorio collegare le due richieste: l'estensione della concessione ai giochi in linea può essere chiesta in qualsiasi momento durante il periodo di validità della concessione (art. 9 LGD, secondo periodo).

La CFCG prevede di confermare la ricezione delle richieste e di esaminarne la conformità con i requisiti di forma. In una procedura separata, raccomanderà al Consiglio federale di respingere le richieste che, nonostante l'esortazione a completare o correggere le indicazioni, non soddisfano i requisiti formali.

Conformemente all'art. 10 cpv. 2 LGD, la CFCG disporrà la pubblicazione delle richieste nel Foglio federale e nel Foglio ufficiale del Cantone di ubicazione. Nella pubblicazione saranno indicati gli elementi fondamentali della richiesta.

La CFCG adotterà tutte le misure consone all'obiettivo della procedura ed eseguirà gli accertamenti necessari. Conformemente all'art. 10 cpv. 3 LGD, consulterà le cerchie interessate, in

particolare i Cantoni e Comuni di ubicazione. Nel caso di richieste multiple¹⁹¹, la CFCG prevede di esaminare prima le condizioni per il rilascio della concessione per l'esercizio dei giochi terrestri, poiché costituisce un presupposto imprescindibile per l'estensione della concessione allo svolgimento di giochi in linea.

Dopo aver valutato tutte le richieste, conformemente all'art. 10 cpv. 4 LGD la CFCG presenterà una proposta al DFGP, che la trasmetterà al Consiglio federale. Secondo lo scadenziario (nella variante di cui il Consiglio federale ha preso atto il 17 settembre 2021), il Consiglio federale deciderà nell'ottobre 2023 sul rilascio delle concessioni. Se, per motivi imprevedibili, lo scadenziario non dovesse essere rispettato, la CFCG si riserva di proporre al Consiglio federale un adeguamento dello scadenziario ed eventualmente ulteriori misure.

La CFCG informerà nel Foglio federale e nel Foglio ufficiale dei Cantoni di ubicazione in merito al rilascio delle concessioni.

Le spese per l'esame delle richieste, a carico dei candidati interessati, sono computate con l'anticipo versato in occasione della presentazione della richiesta, a prescindere dall'esito della procedura.

In virtù dell'art. 15 cpv. 1 lett. b n. 1 LGD, la CFCG può revocare la concessione se dovesse constatare successivamente che la concessionaria l'ha ottenuta fornendo indicazioni incomplete o inesatte.

Nel sondaggio svolto dalla CFCG nel settembre 2021 presso le case da gioco, una di loro ha chiesto di concedere ai richiedenti, prima della decisione del Consiglio federale, il diritto di essere sentiti. Questa richiesta non può essere soddisfatta poiché, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, nelle procedure avviate d'ufficio la parte coinvolta ha soltanto il diritto di esprimersi in merito a questioni materiali fondamentali per la decisione. Tale diritto di regola non sussiste riguardo alla valutazione giuridica della questione. Nelle procedure di richiesta, il richiedente può esprimersi nel merito al momento dell'inoltro. Il suo diritto di esprimersi è pertanto rispettato a condizione che non siano adottate misure probatorie¹⁹².

La situazione è analoga per quanto riguarda il diritto di esaminare gli atti, che può essere limitato a causa di interessi pubblici o privati preponderanti. Interessi privati preponderanti inerenti alla segretezza possono sussistere in particolare in relazione al segreto d'affari¹⁹³. Poiché al momento di presentare la richiesta occorre fornire documenti confidenziali quali il piano aziendale, la consultazione degli atti da parte di un concorrente potrebbe violare l'interesse di un altro richiedente di proteggere il suo segreto d'affari. Durante la procedura, l'istanza di esaminare gli atti va quindi respinta.

3.2.2.2 Criteri previsti dalla CFCG per la valutazione delle richieste

Qui di seguito s'intendono illustrare sommariamente al Consiglio federale i criteri sui quali la CFCG si fonderà, durante l'esame delle richieste, per valutare l'adempimento delle condizioni per il rilascio della concessione secondo l'art. 8 LGD. La CFCG darà molta importanza alla plausibilità e credibilità della documentazione presentata per dimostrare l'osservanza dei criteri elencati qui di seguito.

¹⁹¹ Richiesta di concessione per giochi terrestri e di estensione della concessione ai giochi in linea

¹⁹² Merkli, Aeschlimann, Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, art. 21 n. 7 seg. con ulteriori indicazioni.

¹⁹³ Merkli, Aeschlimann, Herzog, op. cit., art. 23 n. 1 e 4

Criteria di valutazione previsti (in linea di principio):

- scelta dell'ubicazione e del luogo nonché scadenario fino all'apertura dell'esercizio (in particolare consenso del Cantone e del Comune, bacino d'utenza, raggiungibilità, autorizzazioni, infrastruttura, benefici e costi per l'economia, situazione concorrenziale)
- offerta (in particolare giochi, infrastruttura e altre offerte per i clienti, condizioni di partecipazione e altre condizioni commerciali)
- organizzazione interna della società (in particolare forma societaria, adempimento dei requisiti del Codice delle obbligazioni, struttura e organizzazione dei processi, personale, compiti, competenze e responsabilità) e misure a garanzia della conduzione degli affari irreprensibile e conforme alla legge (in particolare sistema di gestione della qualità e sistema di controllo interno)
- situazione finanziaria e sostenibilità economica della società (in particolare azionariato, entità dei fondi propri, provenienza dei fondi impiegati, entità del prodotto lordo dei giochi previsto, redditività)
- buona reputazione e indipendenza della società, dei suoi soci e delle persone a essa legate (in particolare reputazione, situazione finanziaria, comportamento precedente sul mercato, procedure, legami e rapporti contrattuali)
- esperienza della società o dei suoi titolari e soci nel gestire case da gioco terrestri e nello svolgere giochi da casinò
- misure di sicurezza a garanzia dello svolgimento sicuro e trasparente dei giochi (in particolare misure interne volte ad assicurare le prove in caso di irregolarità o relativo sospetto)
- misure di lotta alla criminalità e al riciclaggio di denaro (in particolare misure per registrare le transazioni e accertare la situazione economica in caso di rischi elevati)
- misure di protezione dal gioco patologico o eccessivo (in particolare misure per riconoscere precocemente ed escludere dal gioco le persone a rischio di dipendenza nonché per valutare l'efficacia delle misure)
- misure per garantire la determinazione corretta della tassa sulle case da gioco (in particolare misure per garantire il rilevamento integrale e corretto dei dati e la loro analisi)

Oltre all'ubicazione, all'offerta e all'organizzazione dei richiedenti, ai fini della valutazione saranno determinanti i criteri finanziari ed economici, in particolare la sostenibilità economica e la redditività nonché i costi e i benefici per l'economia. Nel caso di varie richieste per ubicazioni differenti nella stessa zona, la CFCG verificherà, oltre ai criteri summenzionati, quale ubicazione sia meglio in grado di sfruttare il potenziale di mercato della zona in questione.

I calcoli della redditività presentati devono rendere plausibili, sotto forma di piano aziendale, tutti gli elementi determinanti per pronosticare la sostenibilità economica della casa da gioco, sulla base di un accertamento consolidato del potenziale di mercato. La sostenibilità economica dell'offerta terrestre deve essere illustrata separatamente da quella di un'eventuale offerta in linea¹⁹⁴. Un piano di misure di sicurezza è credibile se, grazie a meccanismi di controllo e sorveglianza, garantisce una lotta efficace contro la criminalità all'interno e nel contesto della casa da gioco, impedendo in pratica il riciclaggio di denaro nella casa da gioco. Il piano di misure sociali è credibile se le misure previste permettono di riconoscere precocemente e allontanare le persone che giocano in modo eccessivo, se comprende altre misure di prevenzione efficienti

¹⁹⁴ Art. 4 OGD

e se contribuisce in modo efficace a eliminare o almeno ad arginare fortemente le conseguenze nocive del gioco per i clienti dei casinò.

Il richiedente e i soci in affari più importanti nonché gli aventi economicamente diritto devono godere di buona reputazione. Un criterio importante a tal fine è il loro comportamento precedente sul mercato svizzero ed estero. Ad esempio, chi in passato ha operato senza autorizzazione sul mercato svizzero dei giochi in linea o è stato condannato in Svizzera o all'estero con sentenza passata in giudicato presumibilmente non soddisfa il criterio della buona reputazione.

Nel valutare l'esperienza dei candidati interessati che già gestiscono case da gioco in Svizzera o all'estero si terrà conto anche del comportamento passato per quanto riguarda il rispetto della legislazione e la cooperazione con le autorità di vigilanza. Non saranno tuttavia considerati in primo luogo gli errori sanzionati, bensì le circostanze che hanno condotto agli errori. La valutazione dei candidati interessati risulterà negativa qualora l'inosservanza delle prescrizioni legali fosse dovuto ripetutamente a lacune organizzative (in particolare a scarsità di personale, a processi interni insufficienti o a un sistema di controllo interno inefficiente).

Per l'analisi della plausibilità della documentazione, i richiedenti devono illustrare in particolare le loro attività e esperienze precedenti, attestandole con i documenti del caso. I richiedenti nuovi che finora non erano titolari di una concessione in Svizzera e che documentano la loro idoneità e capacità ad esempio attestando di gestire con successo una casa da gioco all'estero, devono dimostrare che tale gestione sottostà a regole e prescrizioni equiparabili a quelle vigenti in Svizzera.

In virtù degli articoli 102 (assistenza amministrativa e giudiziaria in Svizzera) e 103 LGD (assistenza amministrativa internazionale), la CFCG può chiedere informazioni e accertamenti alle autorità svizzere e alle autorità di vigilanza estere, se lo ritiene necessario per verificare le informazioni dei richiedenti.

Fondandosi su uno schema predefinito, la CFCG esaminerà l'adempimento dei criteri per ogni singola richiesta e la valuterà secondo un sistema a punti. La valutazione dipenderà dalla qualità dell'attuazione (prevista) delle disposizioni legali, considerando tuttavia che in linea di massima i dati documentati riceveranno un punteggio migliore rispetto a mere asserzioni.

3.2.3 Proroga della concessione

In virtù dell'art. 12 cpv. 2 LGD, il Consiglio federale ha la possibilità di prorogare le concessioni dei gestori delle case da gioco attuali.

Come osservato nel numero 3.1.2, la richiesta delle case da gioco di una proroga generale di tre anni per tutti gli attuali titolari di una concessione la cui concessione non verrà rinnovata, al fine di garantire una chiusura ordinata, va rifiutata, anche perché il proseguimento dell'esercizio a tempo determinato sarebbe connesso a rischi. La chiusura imminente indurrebbe infatti il personale a cercare un altro posto di lavoro e i gestori a rinunciare a investimenti e spese di una certa entità e a nuovi acquisti e innovazioni. Con il progressivo avvicinarsi della chiusura diminuisce la motivazione e l'attenzione del personale e quindi la qualità del lavoro. I controlli vengono trascurati e i rischi che ne risultano sottovalutati. Aumenta la tentazione di sfruttare le opportunità che ne conseguono – ad esempio per commettere reati patrimoniali. Con o senza proroga (a tempo determinato), i gestori che non ricevono una nuova concessione o la cui concessione non è rinnovata faticano sempre più a garantire una gestione impeccabile degli affari fino alla chiusura della casa da gioco.

Come illustrato nel numero 3.1.2, secondo la CFCG l'opzione della proroga della concessione potrebbe tuttavia rivelarsi opportuna in singoli casi motivati. Permettendo a una casa da gioco che non riceve una nuova concessione di proseguire la sua attività fino all'avvio dell'esercizio

del nuovo concessionario della stessa zona, si potrebbero ad esempio evitare lacune nell'offerta e perdite fiscali.

Visto che la proroga della concessione implica sia opportunità che rischi, questa opzione dovrebbe pertanto essere presa in considerazione soltanto dopo un'analisi approfondita dei vantaggi e degli svantaggi al momento della procedura di rilascio. La CFCG prevede quindi di proporre al Consiglio federale una proroga della concessione ai sensi dell'art. 12 cpv. 2 LGD soltanto se, analizzando le richieste, giunge alla conclusione che nel caso concreto la proroga della concessione permette di evitare perdite (in particolare per quanto riguarda l'offerta di giochi a disposizione della popolazione e il gettito fiscale) e che questo vantaggio prevale sui rischi. Tuttavia, l'attività di un nuovo concessionario non deve in nessun caso risultare pregiudicata dalla proroga della concessione di un gestore precedente.

Raccomandazione 8 della CFCG al Consiglio federale:

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di incaricarla di proporre la proroga della concessione per gestori attuali la cui concessione non è rinnovata soltanto dopo un'analisi approfondita dei vantaggi e degli svantaggi e a condizione che la nuova concessionaria non ne risulti pregiudicata.

3.2.4 Atti di concessione

Gli attuali atti di concessione per la gestione di una casa da gioco terrestre sono stati redatti quando le ordinanze esecutive della legge sulle case da gioco non erano ancora in vigore. Contengono molti obblighi di comunicazione e informazione e una molteplicità di disposizioni.

- Modello attuale: atto di concessione attuale tipo A – allegato 10
- Modello attuale: atto di concessione attuale tipo B – allegato 11

La CFCG prevede pertanto di redigere un nuovo atto per entrambi i tipi di concessione. Molte disposizioni degli attuali atti di concessione sono state riprese nella legge sui giochi in denaro o nelle ordinanze. Queste disposizioni non saranno più menzionate nei nuovi atti di concessione. La terminologia e i rimandi verranno adeguati alla legislazione vigente.

Il contenuto attuale del numero 1.1 – Diritti e obblighi – va ripreso, seppur in forma aggiornata.

Alla voce «Obblighi di comunicazione e informazione» (finora n. 1.2 e 1.3), ci si limita a precisare le modifiche che vanno previamente approvate dalla CFCG¹⁹⁵ e le informazioni da comunicare alla CFCG perché particolarmente importanti o non espressamente menzionate nella legislazione vigente¹⁹⁶.

Gli attuali numeri 2.1 (acquisizione di partecipazioni), 2.2 (norme riguardanti il capitale proprio), 2.3 (soci in affari importanti / partner per il trasferimento di «know-how») e 2.4 (organi e collaboratori) sono in linea di massima ripresi. I requisiti attuali per il capitale minimo (4 mio. di franchi per una concessione di tipo A, 2 mio. per una concessione di tipo B e 3 mio. per l'estensione della concessione ai giochi in linea) restano invariati.

Secondo l'attuale numero 2.5 (fornitori di servizi e di apparecchiature), ai fornitori di servizi e di apparecchiature, impianti e installazioni che rivestono una rilevanza specifica per l'esercizio è vietato esercitare un influsso considerevole diretto o indiretto sulla concessionaria, né tramite

¹⁹⁵ Vanno previamente approvate in particolare le modifiche dell'offerta di giochi, i cambiamenti nel consiglio d'amministrazione e delle persone aventi economicamente diritto che detengono una quota superiore al 5 % del capitale azionario o dei diritti di voto nonché le modifiche importanti del piano di misure sociali.

¹⁹⁶ L'obbligo di informazione sussiste nel caso di cambiamenti in seno alla direzione, tra gli aventi diritti di firma o i collaboratori in posizioni chiave. Devono ad esempio essere comunicate anche le modifiche dei contratti con i soci d'affari più importanti, le modifiche del piano di misure di sicurezza o l'interruzione dell'esercizio, volontaria o ordinata da un'autorità, per un determinato periodo.

una partecipazione determinante né in altro modo. È di regola considerata determinante una partecipazione del 20 % o superiore ai voti e/o al capitale della concessionaria. Questa disposizione impedisce ai produttori di apparecchi automatici che dominano il mercato mondiale di installare i propri apparecchi nelle case da gioco di cui detengono una quota superiore al 20 %. Nel sondaggio della CFCG, tre delle case da gioco toccate da questa regola hanno fatto notare di essere svantaggiate rispetto alla concorrenza poiché non possono proporre giochi molto apprezzati in Svizzera e all'estero. Osservano che la disposizione è stata introdotta per diffidenza nei confronti dei produttori di apparecchi automatici e con l'obiettivo di impedire possibili manipolazioni e assunzioni di controllo da parte loro. Affermano inoltre che la prescrizione risale a un'epoca in cui nell'ordinanza non erano ancora previsti né la certificazione degli apparecchi da parte di un servizio riconosciuto né il loro collegamento con un sistema elettronico di controllo e conteggio. Vista l'introduzione nella legislazione sui giochi in denaro di questi requisiti, che garantiscono lo svolgimento sicuro e trasparente dei giochi, e la buona reputazione nel frattempo acquisita sul mercato dai produttori di apparecchi automatici, le tre case da gioco interessate non ritengono più necessaria questa disposizione restrittiva e distorsiva della concorrenza e chiedono di allentarla; le altre invece non si oppongono a questa restrizione.

La CFCG non è a conoscenza di irregolarità relative ad apparecchi, impianti o installazioni provocate da manipolazioni o assunzioni di controllo da parte dei fabbricanti o fornitori. Il dispositivo di sicurezza previsto dalla legislazione (in particolare la certificazione e il collegamento a sistemi di registrazione e controllo) è sufficiente. La CFCG non può tuttavia escludere che singole imprese (produttori o fornitori di servizi) sfruttino la loro posizione sul mercato per esercitare pressioni sulle case da gioco al fine di ottenere vantaggi per sé stessi o per terzi. Non si può neppure escludere che, in determinate situazioni, a un socio in affari dello stesso gruppo siano concessi prezzi vantaggiosi ingiustificati.

La CFCG ritiene pertanto che la prescrizione del numero 2.5 dell'attuale atto di concessione potrebbe essere abrogata. L'attività irreprensibile e la gestione indipendente possono essere garantite anche in altro modo. Va impedito innanzitutto un comportamento distorsivo della concorrenza di concessionarie che sono nel contempo produttrici di apparecchi automatici o giochi. Nell'attuazione la CFCG può basarsi anche sulla giurisprudenza consolidata in merito alla legge sui cartelli, anche se tale legge non è direttamente applicabile. L'art. 7 LCart precisa che le pratiche di imprese che dominano il mercato sono considerate illecite se, abusando della loro posizione sul mercato, esse ostacolano l'accesso al mercato e la concorrenza delle altre imprese o svantaggiano i partner commerciali. Costituiscono pratiche del genere in particolare: il rifiuto di relazioni commerciali (p. es. il blocco della consegna o dell'acquisto); la discriminazione di partner commerciali in materia di prezzi o di altre condizioni commerciali; l'imposizione di prezzi inadeguati o di altre condizioni commerciali inadeguate; la vendita sotto prezzo o ad altre condizioni commerciali, diretta contro determinati concorrenti; la limitazione della produzione, dello smercio o dello sviluppo tecnico; la subordinazione della conclusione di contratti all'assunzione o alla fornitura di ulteriori prestazioni da parte della controparte.

La CFCG ritiene necessario adeguare anche il numero 2.6 dell'attuale atto di concessione, che disciplina l'esternalizzazione (outsourcing). Lo svolgimento in modo autonomo delle attività centrali per l'adempimento dei compiti della casa da gioco è ora contemplato all'art. 9 capoversi 1 e 2 OGD; l'ordinanza riprende anche la regola secondo cui, in caso di esternalizzazione, la casa da gioco garantisce che il terzo rispetti gli obblighi legali (art. 9 cpv. 3 OGD). L'attuale regola del numero 2.6, secondo cui le attività che costituiscono il fulcro della gestione di una casa da gioco devono essere svolte dai collaboratori della concessionaria, potrebbe essere allentata prevedendo la possibilità dello scambio di personale tra le case da gioco. A determinate condizioni e per ovviare alla temporanea penuria di personale, la CFCG potrebbe ad

esempio permettere alle case da gioco più piccole di impiegare in attività centrali anche collaboratori sotto contratto presso un'altra casa da gioco. La regola vigente impone un contratto di lavoro tra la casa da gioco e il collaboratore.

Le disposizioni attuali dei numeri 2.7 (inizio dell'esercizio), 3.3 (rapporto di revisione), e 3.4 (piano di misure sociali) non sono riprese nei nuovi modelli poiché già previste dalla legislazione sui giochi in denaro.

Le altre disposizioni dell'atto di concessione per l'esercizio terrestre (in particolare il termine per l'inizio dell'esercizio [n. 3.1], la revoca, limitazione o sospensione della concessione [n.3.2], l'emolumento [n.°4], gli allegati [n.5], l'esclusione dei rimedi giuridici [n.6] e la pubblicazione [n.7]) sono mantenute con lievi adeguamenti. L'emolumento unico richiesto per il rilascio della concessione resterà di 30 000 franchi¹⁹⁷.

Il modello per l'atto di estensione della concessione ai giochi in linea è stato redatto nel 2019 sulla base della vigente legislazione sui giochi in denaro.

- Modello attuale: atto di estensione della concessione allo svolgimento di giochi in linea – allegato 12

Sebbene non siano necessarie modifiche fondamentali, il modello è sottoposto a revisione: occorre in particolare rinunciare a disposizioni già previste dalla legislazione.

È mantenuto il principio dell'atto di concessione separato per i giochi terrestri, da una parte, e per quelli in linea, dall'altra, poiché l'estensione può essere rilasciata per tutta la durata di validità della concessione terrestre e può essere limitata, sospesa o revocata separatamente se le condizioni non sono più adempite.

Raccomandazione 9 della CFCG al Consiglio federale:

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di incaricarla di stralciare, in sede di revisione, il numero 2.5 dell'atto di concessione (A e B). La CFCG deve inoltre esaminare se e in quale misura la prescrizione vada sostituita con altre condizioni che garantiscano l'attività irreprensibile e la gestione indipendente e impediscano in particolare che queste ultime risultino pregiudicate da un comportamento distortivo della concorrenza.

3.2.5 Estensione della concessione ai giochi in linea

La CFCG sa che alcune case da gioco stanno considerando di chiedere l'estensione della concessione, al fine di avviare l'esercizio di giochi in linea prima della scadenza della concessione alla fine del 2024. Se tuttavia queste case da gioco non dovessero ottenere una nuova concessione per la gestione di una casa da gioco terrestre, il 31 dicembre 2024 scadrebbe anche il loro diritto di proporre giochi da casinò in linea.

Una delle condizioni dell'art. 8 LGD per il rilascio della concessione è la presentazione di un piano contabile circa la redditività, dal quale emerge in maniera attendibile che la casa da gioco è economicamente sostenibile (cpv. 1 lett. a n. 3). Come prova della sua sostenibilità economica il richiedente deve presentare il piano d'attività e il piano finanziario per i primi cinque anni di esercizio (art. 1 OCG-DFGP). La CFCG deve esaminare separatamente la sostenibilità economica dell'offerta in linea e dell'offerta terrestre (art. 4 OGD).

¹⁹⁷ In aggiunta alle spese per l'esame della richiesta

Le esperienze finora raccolte mostrano che sono necessari almeno due o tre anni per raggiungere il punto di pareggio. Una casa da gioco che presentasse adesso una richiesta di estensione della concessione molto probabilmente non sarebbe in grado di documentare la sostenibilità economica entro il 31 dicembre 2024, data di scadenza della sua concessione.

Visto che, come illustrato, in considerazione del poco tempo restante le case da gioco non sono probabilmente in grado di dimostrare in modo credibile di essere in grado di soddisfare le condizioni di redditività, nell'esaminare le richieste la CFCG giungerà probabilmente alla conclusione che non sussistono le condizioni per l'estensione della concessione e raccomanderà al Consiglio federale di non rilasciarla. Per impedire che, ignare di questa situazione, le case da gioco presentino ciononostante una costosa richiesta di estensione della concessione, la CFCG raccomanda al Consiglio federale di comunicare con trasparenza che la CFCG gli proporrà di respingere tali richieste prive di speranza.

Raccomandazione 10 della CFCG al Consiglio federale:

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di proporre di rifiutare le richieste delle case da gioco di estendere la loro concessione allo svolgimento di giochi in linea prima della scadenza della loro concessione alla fine del 2024.

- Elenco delle raccomandazioni della CFCG al Consiglio federale – allegato 13
- Zone in cui si raccomanda il rilascio di una concessione – allegato 14

Attenzione:

È importante precisare che non si possono dedurre diritti dalle decisioni di massima adottate dal Consiglio federale sulla base del presente rapporto. Non appena il Consiglio federale avrà approvato le modalità per il rilascio delle concessioni, la CFCG, in quanto autorità istruttoria, avvierà la procedura prevista dalla legge (art. 10 LGD) e, a tempo debito, sottoporrà al Consiglio federale le proposte concrete per il rilascio delle concessioni. Successivamente il Consiglio federale deciderà nel merito; la sua decisione non è impugnabile (art. 11 cpv. 1 LGD).

4. Allegati

Allegato 1	Panoramica «Case da gioco titolari di una concessione: informazioni rilevanti»
Allegato 2	Grafico «Evoluzione delle esclusioni dal gioco 2000 – 2020»
Allegato 3	Grafico «Evoluzione del prodotto lordo dei giochi 2002-2021»
Allegato 4	Grafico «Evoluzione della tassa sulle case da gioco terrestri 2002-2021 con l'indicazione della parte versata ai Cantoni»
Allegato 5	Grafico «Evoluzione della tassa sulle case da gioco in linea 2019-2021»
Allegato 6	Grafico «Evoluzione delle agevolazioni fiscali di cui all'articolo 121 LGD»
Allegato 7	Grafico «Evoluzione della redditività delle case da gioco titolari di una concessione»
Allegato 8	Panoramica «Ripartizione delle quote di partecipazione detenute nelle case da gioco»
Allegato 9	Panoramica «Prodotto lordo dei giochi 2016-2019»
Allegato 10	Modello attuale: atto di concessione attuale tipo A
Allegato 11	Modello attuale: atto di concessione attuale tipo B
Allegato 12	Modello attuale: atto di estensione della concessione ai giochi in linea
Allegato 13	Elenco delle raccomandazioni della CFCG al Consiglio federale
Allegato 14	Zone in cui si raccomanda il rilascio di una concessione

Riferimento: ESBK-D-36893401/268

Allegato 1 - Panoramica «Case da gioco titolari di una concessione: informazioni rilevanti» - Stato 31.12.2021

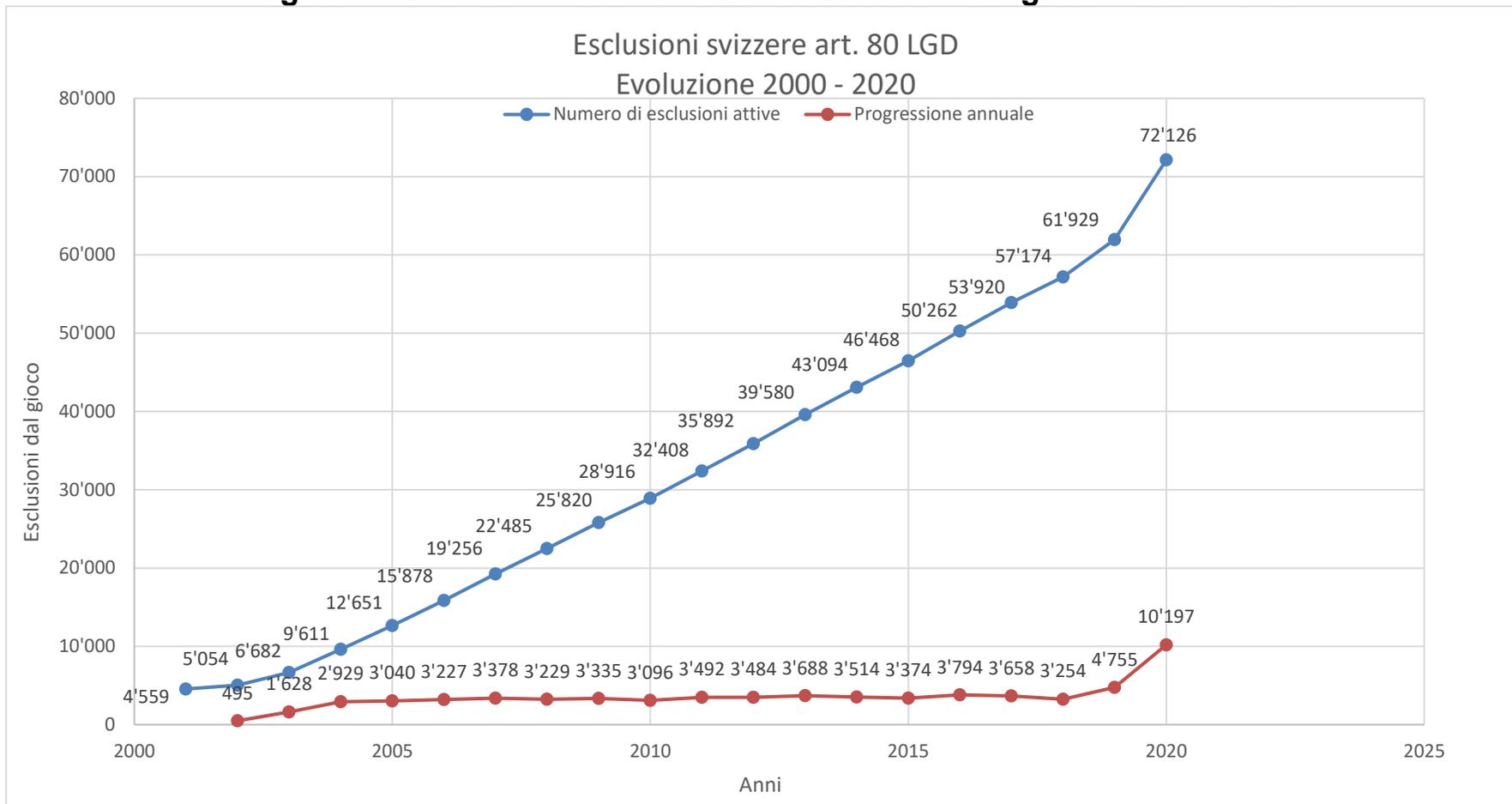
Nome di casinò terrestre	Tipo di concessione	Data dell'atto di concessione	Data d'inizio delle operazioni terrestri	Azionista di maggioranza	Nome di domain offerta di gioco online	Partner di cooperazione per la piattaforma di gioco online	Data d'inizio delle operazioni online	Offerta di gioco terrestre 2021		Offerta di gioco online 2021		PLG 2021 terrestre	PLG 2021 online	PLG 2020 terrestre	PLG 2020 online	PLG 2019 terrestre	PLG 2019 online
								Slots	Tavoli	Giochi online	Poker						
Grand Casino Baden AG	A	13.06.2002	04.07.2002	Stadtcasino Baden AG (100%)	jackpots.ch	Gamanza	05.07.2019	332	22	677		39'594'203	43'374'692	50'707'245	38'485'304	65'634'530	6'344'073
Casino Bad Ragaz AG	B	03.12.2002	27.12.2002	Grand Resort Bad Ragaz AG (67.7%)				122	5			9'373'776		9'747'507		15'902'401	
Aiport Casino Basel AG	A	14.10.2003	30.10.2003	Compagnie Financière Régionale SAS (90%)	goldengrand.ch	Gamanza	16.12.2021	300	13	80		34'358'410	85'434	36'742'146		62'663'985	
Grand Casino Kursaal Bern AG	A	17.12.2003	06.07.2002	Kongress & Kursaal Bern AG (55%)	7melons.ch	Gamanza	15.09.2020	327	16	134		27'878'039	2'312'996	27'688'318	1'162'017	47'461'870	
Casino du Jura SA (Courrendlin)	B	03.12.2002	12.12.2002	Groupe Lucien Barrière Suisse SA (90.4%)				122	5			7'554'167		7'682'787		13'608'399	
Société du Casino de Crans-Montana SA	B	13.06.2002	12.07.2002	Circus Casino France SA (57%)				122	6			6'959'091		8'337'296		14'676'850	
Casino Davos AG	B	11.11.2002	23.11.2002	Casino de Spa SA (89.7%)	casino777.ch	Technospin	09.09.2019	60	4	626	Pokerstars	619'837	26'543'733	1'210'224	16'761'249	2'055'187	1'343'135
Société Fribougeoise d'Animation Touristique SA (Granges-Paccot)	B	03.03.2003	15.03.2003	Groupe Lucien Barrière Suisse SA (100%)				156	6			9'465'074		10'851'862		18'896'624	
Casino Interlaken AG	B	13.06.2002	04.07.2002	Congress Center Kursaal Interlaken AG (82%)	starvegas.ch	Greentube	24.02.2020	131	4	254		5'399'756	13'722'789	5'600'046	14'177'507	10'649'511	
Casinò Locarno SA	B	01.07.2003	03.08.2003	Ace Casino Holding AG (100%)				158	5			11'465'048		13'154'026		18'900'316	
Casinò Lugano SA	A	11.11.2002	26.11.2002	Città di Lugano (65.7%)	swiss4win.ch	Playtech	01.03.2021	500	30	194		28'192'459	2'007'261	33'369'610		58'531'107	
Grand Casino Luzern AG	A	13.06.2002 12.06.2013	26.06.2002	Kursaal-Casino AG Luzern (100%)	mycasino.ch	PAF	15.08.2019	261	14	754		18'546'762	74'342'246	24'839'697	68'999'592	38'571'836	8'934'826
Casinò Admiral SA (Mendrisio)	B	24.09.2002	09.10.2002	Ace Casino Holding AG (100%)				337	26			40'440'522		36'736'883		70'398'327	
Casino du Lac Meyrin SA	B	01.07.2003	15.07.2003	Ispar Holding SA (60%)	pasino.ch	Gamanza	16.11.2020	234	17	366		29'243'794	6'896'672	27'101'080	317'930	57'406'343	
Casino de Montreux SA	A	28.01.2003	24.02.2003	Groupe Lucien Barrière SA (78%)	gamrfirst.ch	Gamanza	22.12.2021	381	24	80		35'496'839	26'276	37'774'952		66'031'360	
Casino Neuchâtel SA	B	28.09.2012	23.11.2012	Kongress & Kursaal Bern AG (98%)	hurracasin.ch	Gamanza	15.07.2021	157	5	119		12'891'089	1'380'541	15'033'011		24'662'246	
Casino Zürichsee AG (Pfäffikon)	B	24.09.2002	11.11.2002	Swiss Casinos Holding AG (100%)	myswisscasino.ch	Playtech	02.09.2019	181	10	449	Playtech	16'959'271	63'687'122	21'429'079	46'910'375	30'493'195	6'871'680
CSA Casino Schaffhausen AG	B	13.06.2002	31.08.2002	Swiss Casinos Holding AG (100%)				131	8			8'520'837		8'772'100		12'999'672	
Grand Casino St. Gallen AG	A	14.10.2003	27.11.2003	Swiss Casinos Holding AG (98%)				199	10			18'784'596		23'026'723		31'813'559	
Casino St. Moritz AG	B	03.12.2002	15.12.2002	Casinos Austria (Swiss) AG (100%)				65	6			832'829		1'721'858		2'842'840	
Swiss Casinos Zürich AG	A	28.09.2012	31.10.2012	Swiss Casino Holding AG (100%)				295	14			43'220'547		50'439'914		78'254'485	
Totale:								4571	250	3733	Totale:	405'796'944	234'379'762	451'966'384	186'813'974	742'454'645	23'493'715
Decisione di principio CF sull'attribuzione di concessione: 24.10.2001: 21 progetti (incl. Arosa, Murallo, Zermatt)												PLG 2021	640'176'707	PLG 2020	638'780'338	PLG 2019	765'948'359
Decisione di principio CF sull'attribuzione di concessione: 22.06.2011: 2 progetti (Haus Ober Zürich e Casino de la Rotonde a Neuchâtel)																	





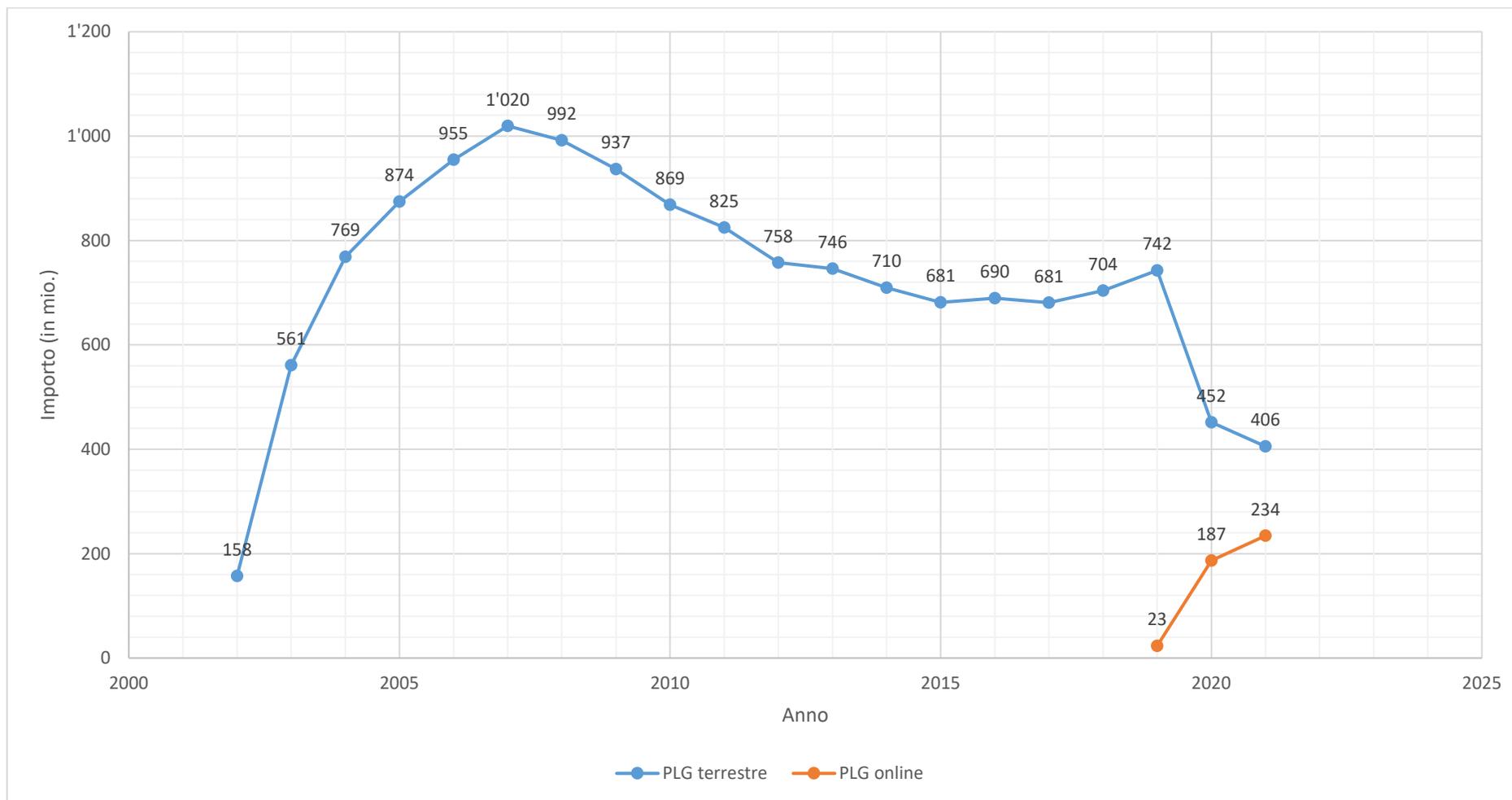
Riferimento: ESBK-D-36893401/71/

Allegato 2 - Grafico «Evoluzione delle esclusioni dal gioco 2000 – 2020»



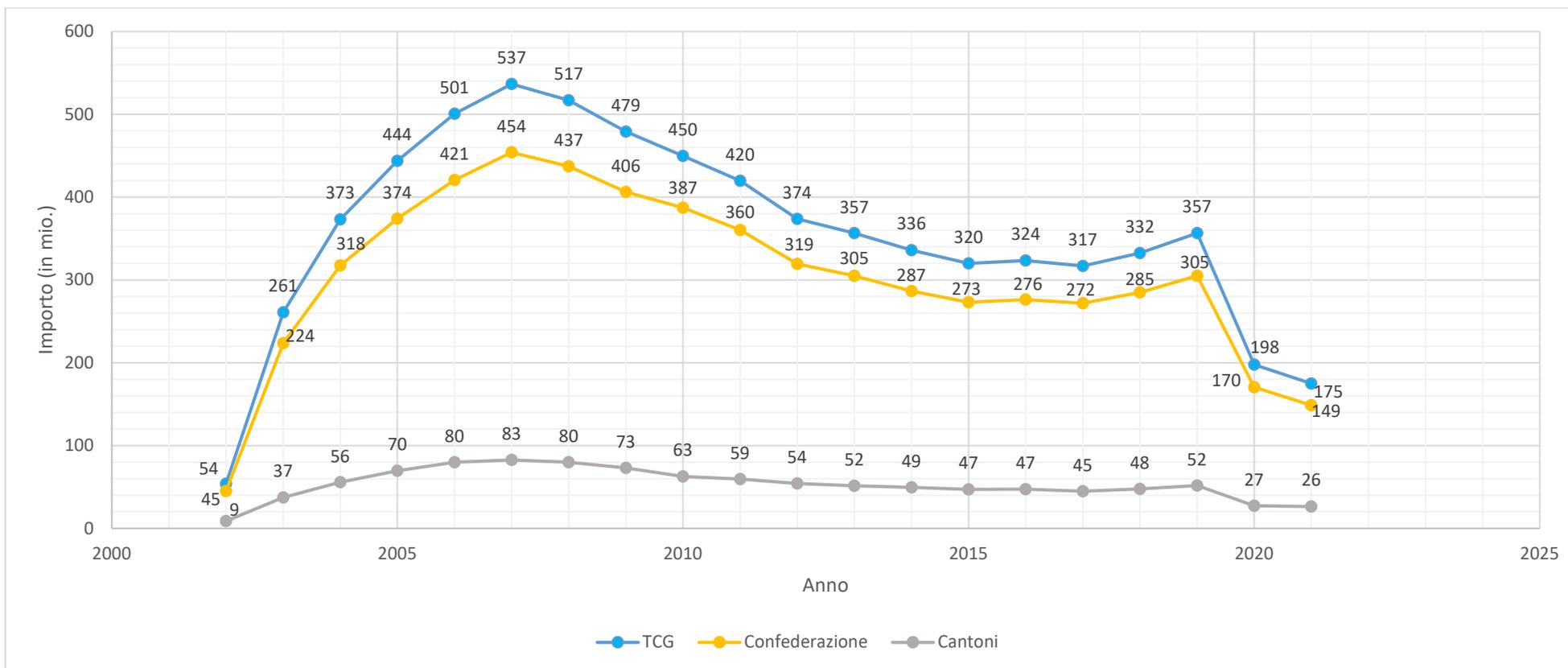
Riferimento: ESBK-D-36893401/261/

Allegato 3 - Grafico «Evoluzione del prodotto lordo dei giochi 2002 - 2021»



Riferimento: ESBK-D-36893401/263/

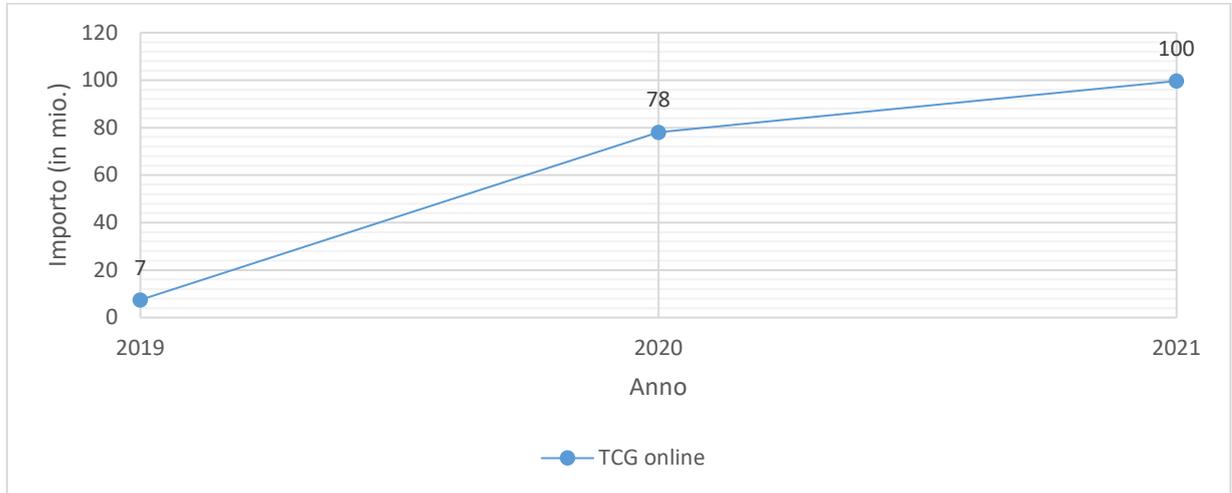
Allegato 4 - Grafico «Evoluzione della tassa sulle case da gioco terrestri 2002-2021 con l'indicazione della parte versata ai Cantoni»





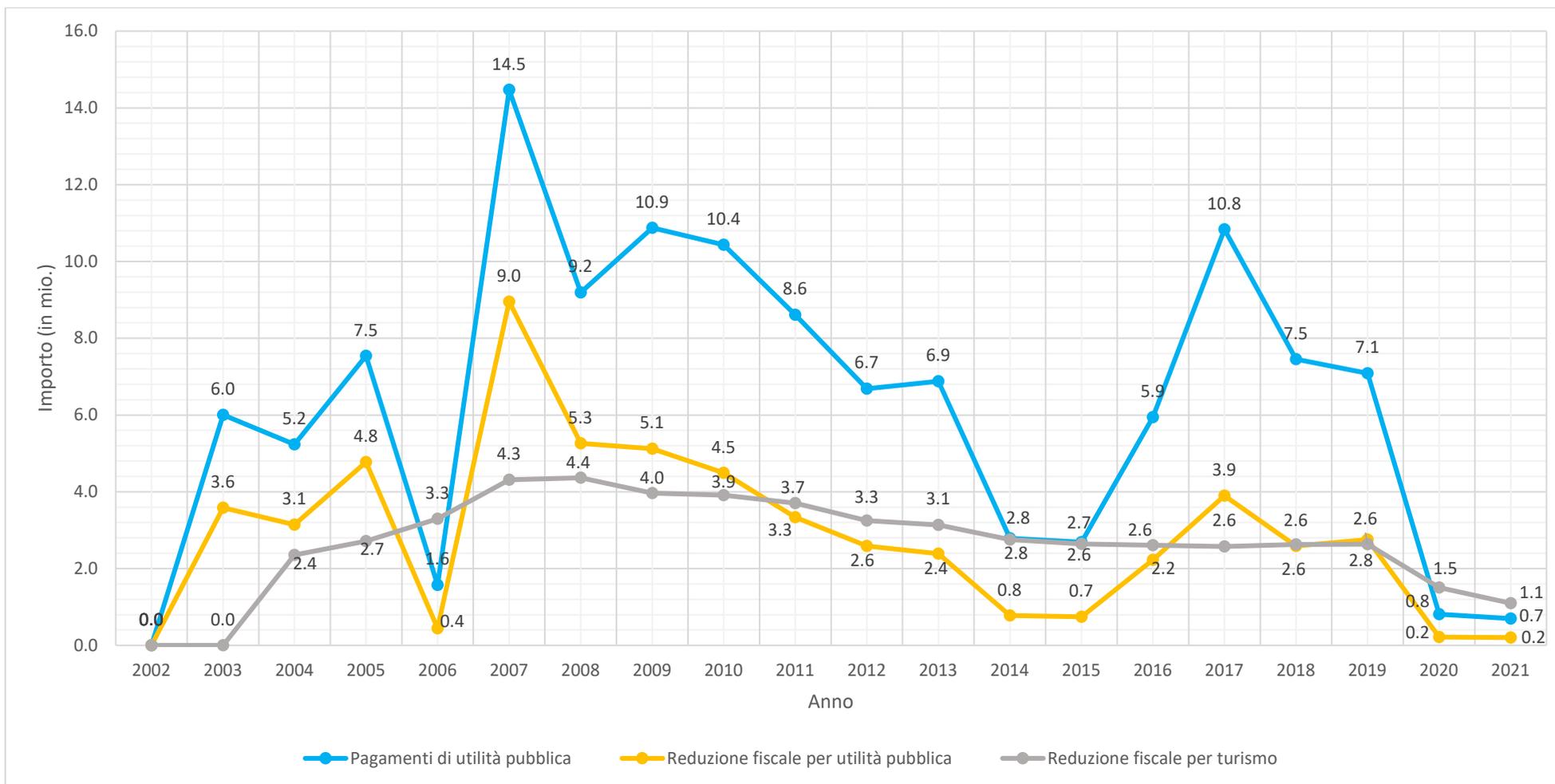
Referenza: ESBK-D-36893401/264/

Allegato 5 - Grafico «Evoluzione della tassa sulle case da gioco in linea 2019 - 2021»



Referenza: ESBK-D-36893401/265/

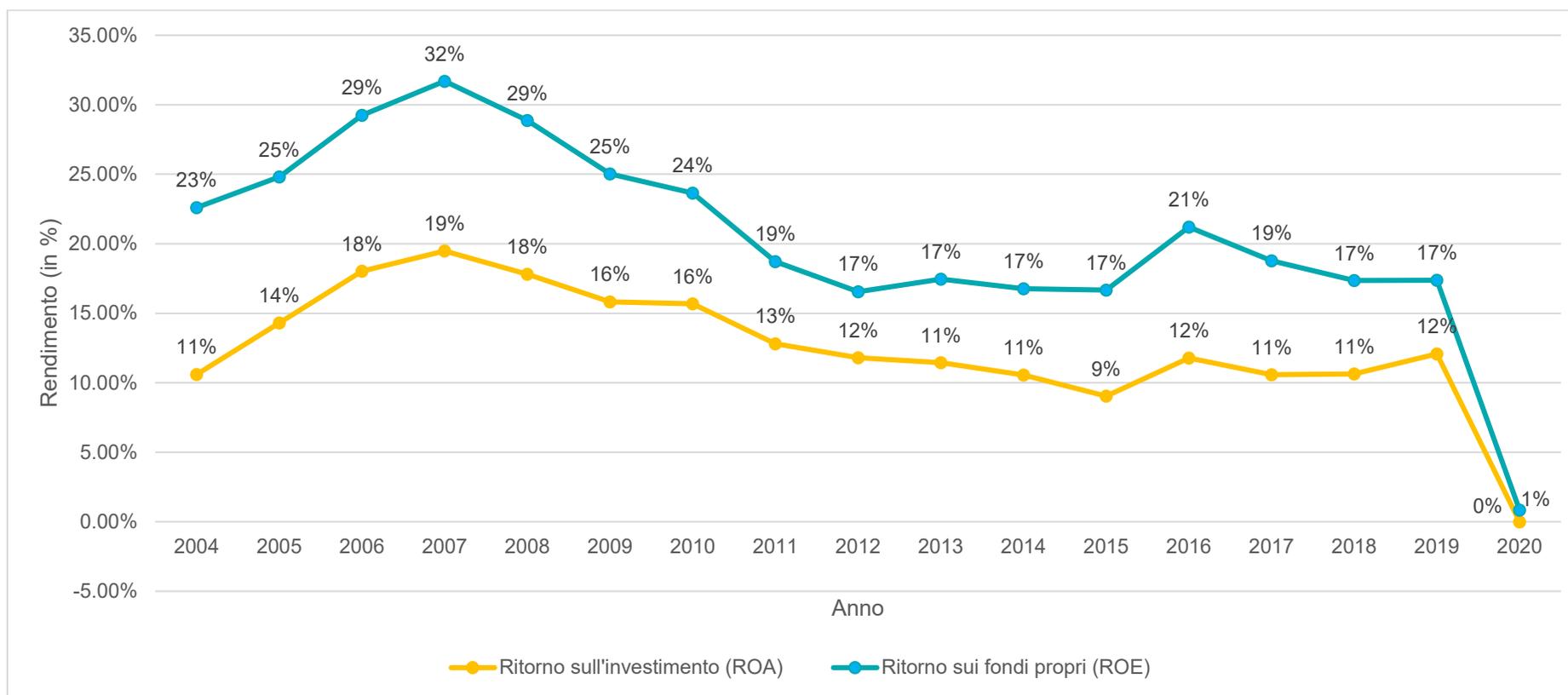
Allegato 6 - Grafico «Evoluzione delle agevolazioni fiscali di cui all'articolo 121 LGD»





Riferimento: ESBK-D-36893401/266/

Allegato 7 - Grafico «Evoluzione della redditività delle case da gioco titolari di una concessione»





Referenza: ESBK-D-36893401/267/

Allegato 8 - Panoramica "Ripartizione delle quote di partecipazione detenute nelle case da gioco"

Partecipazioni svizzere: quota di mercato di				67%							
Gruppo Swiss Casinos				Indépendants							
Casinò	Partecipazione	PLG 2021	Quota di mercato	Casinò	Partecipazione	PLG 2021	Quota di mercato				
Berna (A)	32%	30	1%	Bad Ragaz (B)	67%	9	1%				
Pfäffikon (B)	100%	81	13%	Basilea (A)	5%	34	0%				
Sciaffusa (B)	100%	9	1%	Baden (A)	100%	83	13%				
St. Gallo (A)	98%	19	3%	Crans-Montana (B)	20%	7	0%				
Zurigo (A)	100%	43	7%	Courrendlin (B)	0%	8	0%				
Total		181	25%	Davos (B)	10%	27	0%				
				Interlaken (B)	82%	19	2%				
Gruppo Berne				Lucerna (A)	100%	93	15%				
Casinò	Partecipazione	PLG 2021	Quota di mercato	Lugano (A)	71%	30	3%				
Berna (A)	55%	30	3%	Megrin (B)	1%	36	0%				
Neuchâtel (B)	98%	14	2%	Montreux (A)	22%	36	1%				
Total		44	5%	Neuchâtel (B)	2%	14	0%				
				St. Gallo (A)	2%	19	0%				
				Total		416	37%				
Partecipazioni straniere: quota di mercato di				33%							
Groupe Barrière				Gruppo Novomatic				Groupe Partouche			
Casinò	Partecipazione	PLG 2021	Quota di mercato	Casinò	Partecipazione	PLG 2021	Quota di mercato	Casinò	Partecipazione	PLG 2021	Quota di mercato
Courrendlin (B)	100%	8	1%	Bad Ragaz (B)	33%	9	0%	Crans-Montana (B)	23%	7	0%
Granges-Paccot (B)	100%	9	1%	Interlaken (B)	18%	19	1%	Megrin (B)	99%	36	6%
Montreux (A)	78%	36	4%	Locarno (B)	100%	11	2%	Total		43	6%
Total		53	7%	Mendrisio (B)	100%	40	6%				
				Total		80	9%				
Gruppo Casinos Austria				Groupe Ardent				Groupe Tranchant			
Casinò	Partecipazione	PLG 2021	Quota di mercato	Casinò	Partecipazione	PLG 2021	Quota di mercato	Casinò	Partecipazione	PLG 2021	Quota di mercato
Berna (A)	14%	30	1%	Davos (B)	90%	27	4%	Basilea (A)	95%	34	5%
Lugano (A)	29%	30	1%	Crans Montana (B)	57%	7	1%	Total		34	5%
St. Moritz (B)	100%	1	0%	Total		27	4%				
Total		61	2%								





Riferimento: ESBK-D-36893401/270/

Allegato 9 - Panoramica «Prodotto lordo dei giochi 2016 - 2019»

Casinò (tipo di concessione)	PLG						Ø PLG (terr.) (2016 - 2019)
	2016	2017	2018	2019 (terrestre)	2019 (in linea)	2019	
Baden (A)	CHF 59'576'862	CHF 60'425'760	CHF 63'100'646	CHF 65'634'530	CHF 6'344'073	CHF 71'978'603	CHF 63'770'467
Basilea (A)	CHF 59'024'782	CHF 58'325'118	CHF 60'719'482	CHF 62'663'985		CHF 62'663'985	CHF 60'183'342
Berna (A)	CHF 49'994'237	CHF 47'960'089	CHF 46'823'260	CHF 47'461'870		CHF 47'461'870	CHF 48'059'864
Lugano (A)	CHF 34'151'715	CHF 31'331'398	CHF 44'490'656	CHF 58'531'107		CHF 58'531'107	CHF 42'126'219
Lucerna (A)	CHF 35'969'105	CHF 36'877'270	CHF 36'987'644	CHF 38'571'836	CHF 8'934'826	CHF 47'506'662	CHF 39'335'170
Montreux (A)	CHF 74'104'924	CHF 73'085'552	CHF 73'333'175	CHF 66'031'360		CHF 66'031'360	CHF 71'638'753
St. Gallo (A)	CHF 32'424'648	CHF 30'855'981	CHF 28'710'873	CHF 31'813'559		CHF 31'813'559	CHF 30'951'265
Zurigo (A)	CHF 67'437'297	CHF 71'930'512	CHF 72'216'633	CHF 78'254'485		CHF 78'254'485	CHF 72'459'732
Bad Ragaz (B)	CHF 22'191'216	CHF 19'892'317	CHF 17'190'565	CHF 15'902'401		CHF 15'902'401	CHF 18'794'125
Courrendlin (B)	CHF 14'135'655	CHF 13'346'556	CHF 13'896'788	CHF 13'608'399		CHF 13'608'399	CHF 13'746'850
Crans-Montana (B)	CHF 14'473'871	CHF 14'865'570	CHF 14'662'926	CHF 14'676'850		CHF 14'676'850	CHF 14'669'804
Davos (B)	CHF 2'151'150	CHF 1'592'573	CHF 1'792'675	CHF 2'055'187	CHF 1'343'135	CHF 3'398'323	CHF 2'233'680
Granges-Paccot (B)	CHF 19'306'755	CHF 19'360'573	CHF 20'334'741	CHF 18'896'624		CHF 18'896'624	CHF 19'474'673
Interlaken (B)	CHF 11'462'483	CHF 10'842'777	CHF 10'888'917	CHF 10'649'511		CHF 10'649'511	CHF 10'960'922
Locarno (B)	CHF 20'250'667	CHF 20'352'332	CHF 19'510'710	CHF 18'900'316		CHF 18'900'316	CHF 19'753'506
Mendrisio (B)	CHF 50'927'557	CHF 46'832'450	CHF 53'914'808	CHF 70'398'327		CHF 70'398'327	CHF 55'518'285
Meyrin (B)	CHF 58'548'044	CHF 58'204'853	CHF 57'898'850	CHF 57'406'343		CHF 57'406'343	CHF 58'014'522
Neuchâtel (B)	CHF 23'558'138	CHF 22'810'534	CHF 24'963'069	CHF 24'662'246		CHF 24'662'246	CHF 23'998'497
Pfäffikon (B)	CHF 26'279'493	CHF 27'670'684	CHF 27'987'899	CHF 30'493'195	CHF 6'871'680	CHF 37'364'876	CHF 29'825'738
Sciaffusa (B)	CHF 10'979'823	CHF 11'590'605	CHF 11'346'512	CHF 12'999'672		CHF 12'999'672	CHF 11'729'153
St. Moritz (B)	CHF 2'781'520	CHF 2'656'926	CHF 3'081'543	CHF 2'842'840		CHF 2'842'840	CHF 2'840'707
Totale	CHF 689'729'941	CHF 680'810'429	CHF 703'852'372	CHF 742'454'645	CHF 23'493'715	CHF 765'948'359	CHF 710'085'275



Allegato 10 – Modello attuale: atto di concessione tipo A



IL CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

su raccomandazione della Commissione federale delle case da gioco (CFCG) del
su proposta del DFGP del
vista la decisione del Consiglio federale del
considerando il parere del Governo della Repubblica e Cantone Ticino del Data, nonché
il parere del Municipio di X del
in esecuzione della legge federale del 18 dicembre 1998 sul gioco d'azzardo e sulle case
da gioco (LCG, RS 935.52) e delle sue disposizioni esecutive
rilascia alla

Casa da gioco

Via

CP Località

una

Concessione di sito e di gestione di tipo A

La presente concessione reca il numero X

1. Oggetto ed elementi di base della concessione

1.1. Diritti e obblighi

Alla casa di gioco X (concessionaria) viene rilasciata una concessione di sito e di gestione di tipo A, valida per un periodo di 20 anni. La concessionaria ha il diritto e l'obbligo di gestire una casa da gioco con concessione di tipo A nel Comune X. Non sussiste alcun diritto all'eventuale rinnovo della concessione (art. 16 e art. 17 LCG).

La concessione è rilasciata sulla base delle indicazioni fornite dalla concessionaria durante la procedura di concessione a condizione che la concessionaria abbia fornito indicazioni complete e conformi alla verità.

Indipendentemente dagli obblighi espressamente elencati nel presente atto di concessione, la concessionaria è tenuta a rispettare tutte le disposizioni legali. Vanno segnatamente osservate le disposizioni legali seguenti:

- Legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco del 18 dicembre 1998 (LCG; RS 935.52)
- Ordinanza sul gioco d'azzardo e le case da gioco del 23 febbraio 2000 (OCG; RS 935.521)
- Ordinanza del DFGP sui sistemi di sorveglianza e sul gioco d'azzardo del 20 dicembre 2001 (OGAz; RS 935.521.21)
- Legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario del 10 ottobre 1997 (LRD; RS 955.0)
- Ordinanza della CFCG sugli obblighi di diligenza delle case da gioco relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro del 28 febbraio 2000 (OCFCG-LRD; RS 955.021).

Sono fatti espressamente salvi tutti i cambiamenti futuri riguardanti le disposizioni legali. Qualora questi dovessero avere degli effetti per la concessione, la CFCG procederà al suo aggiornamento.

La concessionaria è tenuta a rispettare le disposizioni legali con coscienza e assoluta imparzialità, nonché a rispettare gli obblighi, le condizioni e gli oneri stabiliti dal presente atto di concessione. Essa deve segnatamente:

- osservare le decisioni, comunicazioni, istruzioni e prescrizioni della CFCG;
- gestire la casa da gioco con la dovuta diligenza, integrità e professionalità nonché con il necessario senso di responsabilità;
- garantire una gestione dei giochi di qualità, in particolare tenendo debitamente conto delle nuove conoscenze relative alla gestione di case da gioco nonché dell'evoluzione tecnica in questo settore e applicandole coerentemente.

La concessionaria deve assicurarsi di adempiere alle condizioni legali della concessione durante tutto il periodo della sua validità, servendosi delle misure appropriate.

Essa deve segnatamente disporre di mezzi finanziari propri sufficienti, garantire la provenienza lecita dei mezzi finanziari utilizzati ed assicurare una redditività sufficiente. La concessionaria, i membri dei suoi organi, i dirigenti, gli aventi diritto economico rispettivamente i loro organi come pure i soci in affari più importanti e i loro organi, devono godere di buona reputazione. La concessionaria deve salvaguardare la propria

indipendenza e garantire la trasparenza delle sue strutture, dei suoi rapporti commerciali e della sua gestione d'affari. Deve prevenire la dipendenza dal gioco e combattere il riciclaggio di denaro con misure adeguate.

1.2. Comunicazione delle modifiche

La concessionaria è tenuta a comunicare alla CFCG, immediatamente, integralmente e di propria iniziativa, tutte le modifiche delle condizioni per il rilascio della concessione (art. 18 LCG, art. 18 OCG).

Le seguenti modifiche richiedono previa autorizzazione della CFCG:

- Elezione di nuovi organi;
- Avvicendamenti nell'organico dirigenziale (persone con diritto di firma);
- Modifiche degli statuti e del regolamento;
- Cambiamento degli azionisti della concessionaria (aventi diritto economico del primo livello), nel caso sia interessato almeno il 5% del capitale o del diritto di voto;
- Modifiche riguardanti uno dei soci in affari importanti elencati nell'allegato III;
- Cambiamento dell'ufficio di revisione o del revisore responsabile;
- Mutamenti dell'offerta di gioco.

Le seguenti modifiche devono essere annunciate alla CFCG, che verifica se le condizioni per l'assegnazione della concessione sono ancora rispettate. La CFCG può se necessario vietare in particolare le seguenti modifiche:

- Cambiamenti nelle partecipazioni e rapporti commerciali elencati negli allegati I e III;
- Assunzione di personale;
- Modifiche concernenti gli aventi diritto economico degli altri livelli, nel caso sia interessato almeno il 5% del capitale o del diritto di voto;
- Modifiche nei contratti tra la concessionaria, gli aventi diritto economico e i soci in affari importanti;
- L'apporto di capitale di terzi;
- Modifiche nei patti di azionariato;
- Cambiamenti nell'ambito del concetto di sicurezza, della concezione sociale o delle misure di lotta contro il riciclaggio di denaro;
- Mutamenti riguardanti le strutture organizzative e le procedure interne (QM-Management);
- Modifiche dell'offerta accessoria.

Alfine di assicurare il rispetto delle norme legali, la CFCG può ordinare nuovi oneri e condizioni.

1.3. Obblighi d'informazione

La concessionaria deve fornire di propria iniziativa e periodicamente alla CFCG i seguenti documenti (obbligo periodico di fornire informazioni):

- i conteggi mensili e trimestrali, la dichiarazione trimestrale e il conteggio annuale (dichiarazione) sul prodotto lordo dei giochi ottenuto dai singoli giochi, secondo le direttive della CFCG;

- il conto annuale verificato e allestito secondo le norme IAS (International Accounting Standards) (art. 70 ff. OCG), il rapporto di revisione allestito seguendo le direttive della CFCG (art. 73 OCG) e il conto annuale statutario verificato, entro il 30 aprile dell'anno seguente;
- la chiusura intermedia al 30 giugno, da inviare entro il 30 settembre dell'anno corrente;
- i conti annuali verificati degli aventi diritto economico elencati nell'allegato I cifra 8.8;
- il registro delle azioni della concessionaria al 31 dicembre, da trasmettere entro il 31 gennaio dell'anno seguente;
- un rapporto sulla realizzazione della concezione sociale, da inoltrare entro il 30 aprile dell'anno seguente;
- un rapporto da lei preparato, sulla concretizzazione delle norme di lotta contro il riciclaggio del denaro, da inviare entro il 30 aprile dell'anno seguente;
- I rapporti sulle misure di istruzione e aggiornamento del personale della casa da gioco, da trasmettere entro il 30 aprile dell'anno seguente.

La concessionaria deve trasmettere alla CFCG di propria iniziativa le seguenti informazioni e tenerle aggiornate (obbligo puntuale di fornire informazioni):

- un danneggiamento importante della buona reputazione degli organi o dei collaboratori della concessionaria;
- gli orari di esercizio e di apertura della casa da gioco, come pure dei giochi da tavolo e degli apparecchi automatici;
- i rapporti sull'esito di verifiche del sistema di gestione della qualità (QM-Audits e QM-Reaudits);
- i rapporti sull'esito di eventuali verifiche straordinarie.

2. Condizioni e oneri

2.1. Acquisizione di partecipazioni

I mezzi finanziari necessari all'acquisizione di una partecipazione alla concessionaria non possono derivare, qualsiasi sia il livello di partecipazione, da una donazione o un prestito, effettuata/o da una persona avente diritto economico o da un socio in affari importanti della casa da gioco.

Se viene acquisita una partecipazione alla concessionaria, nel rispetto di quanto puntualizzato dal precedente punto 1.2, l'acquirente dovrà provare di soddisfare le condizioni cui sottostanno gli aventi diritto economico, segnatamente disporre di sufficienti mezzi propri e godere di una buona reputazione.

La CFCG verifica se le norme legali concernenti gli aventi diritto economico sono rispettate e decide sul seguito della procedura.

2.2. Norme riguardanti il capitale proprio

Il capitale proprio della concessionaria ai sensi dell'art. 663a cpv. 3 CO deve rappresentare, per tutta la durata della concessione, almeno il 30% della somma di bilancio oppure il 20% del prodotto lordo dei giochi. Ai fini di stabilire il rispetto di questa regola ci si baserà sul valore più grande fra questi due. Indipendentemente da queste quote, il capitale proprio minimo della concessionaria dovrà ammontare, durante tutta la durata della concessione, a 4 milioni di franchi sotto forma di capitale azionario interamente liberato.

La CFCG può prescrivere una quota di capitale proprio maggiore, tenuto conto della situazione generale ed in particolare della composizione degli attivi e dei passivi, come pure dei rischi d'esercizio.

La concessione di prestiti, crediti o qualsiasi altra messa a disposizione di denaro, da parte della concessionaria a favore di aventi il diritto economico o di persone a loro vicine, sono vietate.

2.3. Soci in affari importanti / partner per il trasferimento di "know-how"

I contratti con i soci in affari importanti (per esempio i fornitori di servizi o di attrezzature per case da gioco e apparecchi automatici da gioco) devono essere strutturati in modo conforme alle leggi di mercato. I soci in affari non devono poter esercitare un'influenza diretta o indiretta sugli organi, la direzione e l'esercizio della concessionaria. Il compenso per le prestazioni fornite dal socio in affari alla concessionaria, non deve né consistere in una partecipazione all'utile, né essere in qualche maniera dipendente dal prodotto lordo dei giochi o essere in altro modo legato alle cifre d'affari. In casi fondati, la CFCG può autorizzare un compenso calcolato sul prodotto lordo dei giochi o sulle cifre d'affari, purché sia di piccola entità. I soci in affari importanti sono elencati nell'allegato numero III.

2.4. Organi e collaboratori

Gli organi ed i collaboratori della concessionaria devono godere di una buona reputazione. Essi non devono svolgere attività in conflitto con gli interessi della concessionaria o per altre ragioni incompatibili con la loro funzione nell'ambito dell'esercizio della casa da gioco. Non devono segnatamente avere partecipazioni o svolgere un'attività presso ditte fornitrici o ditte di manutenzione e consulenza, qualora esse intrattengano rapporti con la concessionaria.

2.5. Fornitori di servizi e di apparecchiature

I fornitori di servizi ed i fornitori di apparecchiature, impianti e installazioni con rilevanza specifica per l'esercizio della concessionaria, non devono esercitare un influsso determinante diretto o indiretto sulla concessionaria, né tramite una quota determinante di partecipazione né in altro modo.

In questo ambito viene considerata determinante una partecipazione pari almeno al 20% dei diritti di voto o del capitale della concessionaria. Rilevante a questi fini sarà la visione consolidata della situazione. In situazioni particolari l'incompatibilità può verificarsi anche per valori inferiori al limite fissato sopra.

2.6. Outsourcing

Tutte le attività che costituiscono il cuore della gestione di una casa da gioco, devono essere svolte dai collaboratori della concessionaria, ossia da persone responsabili verso la concessionaria come dipendenti e non come mandatari. L'"outsourcing" è di conseguenza possibile solo per le attività che non costituiscono il cuore della gestione della casa da gioco. Le attività elencate nell'allegato numero IV, vengono espletate da terzi su incarico della concessionaria. La concessionaria rimane responsabile per il rispetto degli obblighi fissati dalla legge.

2.7. Inizio dell'esercizio

I giochi da tavolo, gli apparecchi automatici da gioco, il sistema di jackpot come pure il sistema elettronico di conteggio e di controllo (SECC), possono essere messi in esercizio dalla concessionaria solo qualora essi siano conformi alle esigenze tecniche di gioco, sia stata ottenuta la relativa dichiarazione di conformità ai sensi dell'articolo 63 OCG e la CFCG abbia rilasciato l'autorizzazione a iniziare l'esercizio (art. 17 OCG).

Alla dichiarazione di conformità devono essere allegati i seguenti documenti:

- la conferma, il risultato e il rapporto d'esame ai sensi dell'articolo 56 capoverso 6 OGaz, emessi da un organismo di valutazione della conformità giusta l'articolo 56 capoversi 3 e 4 OGaz;
- la documentazione tecnica ai sensi degli articoli 54 e 55 OGaz;
- il risultato dell'esame dell'insieme di tutte le apparecchiature e sistemi.

Contemporaneamente, la concessionaria deve inviare la documentazione relativa al sistema di videosorveglianza come previsto dall'articolo 54 capoverso 1 OGaz.

3. Ulteriori disposizioni

3.1. Termine per l'inizio dell'esercizio

Il termine per l'inizio dell'esercizio è di sei mesi a partire dall'assegnazione della concessione.

3.2. Revoca, limitazione, sospensione

La revoca, la sospensione o la limitazione, purché giustificati, avvengono senza il versamento di un indennizzo.

La CFCG può revocare, limitare o sospendere la concessione anche senza colpa da parte della concessionaria, in particolare quando i documenti necessari concernenti una modifica nei rapporti di partecipazione diretti o indiretti, non sono stati trasmessi oppure sono stati inviati solo in modo incompleto, o quando è stato provato che gli aventi il diritto economico non hanno rispettato le condizioni legali.

3.3. Rapporto di revisione

La concessionaria è tenuta a consegnare annualmente un rapporto di revisione redatto secondo i criteri della CFCG, come prescritto dall'articolo 73 OCG. Affinché la CFCG riconosca questo rapporto, esso dovrà essere allestito da un ufficio di revisione, rispettivamente un revisore responsabile che soddisfi i criteri della CFCG.

3.4. Concezione sociale

La concezione sociale della concessionaria deve comprendere, da una parte delle misure preventive, come informazioni sui rischi del gioco, indirizzi di gruppi di autoaiuto e questionari di autovalutazione e dall'altra un catalogo di misure per il riconoscimento precoce dei giocatori a rischio di dipendenza dal gioco, di criteri per la valutazione del grado di gravità della dipendenza e tecniche di comunicazione da utilizzare, conformemente alle esigenze della CFCG, nei rapporti coi giocatori a rischio.

4. Emolumento

Per il rilascio della concessione è richiesto un emolumento unico di fr. 30'000.--. L'emolumento è esigibile trenta giorni dopo la ricezione della concessione.

5. Allegati

Gli allegati I-VI (informazioni sulla concessionaria, informazioni sulla gestione del gioco, soci in affari importanti, outsourcing, organigramma strutturale e organigramma interno) sono parte integrante della concessione.

La CFCG è autorizzata a modificare e completare gli allegati in ogni momento.

6. Rimedi giuridici

Questa decisione non è impugnabile (art. 16 cpv. 1 LCG).

7. Pubblicazione

La concessione viene pubblicata senza i suoi allegati nel Foglio ufficiale del Cantone Ticino. Le attuali versioni degli allegati II (informazioni sulla gestione del gioco) e V (organigramma strutturale) saranno pubblicati adeguatamente dalla CFCG. Fatti salvi gli interessi al mantenimento del segreto d'affari o alla protezione della personalità, la CFCG può pubblicare ulteriori informazioni.

3003 Berna, Data

In nome del Consiglio federale svizzero
Il Presidente della Confederazione

Il Cancelliere della Confederazione

Allegato 11 – Modello attuale: atto di concessione tipo B



IL CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

su raccomandazione della Commissione federale delle case da gioco (CFCG) del
su proposta del DFGP del
vista la decisione del Consiglio federale del
considerando il parere del Governo della Repubblica e Cantone Ticino del, nonché il parere del Municipio di X del
in esecuzione della legge federale del 18 dicembre 1998 sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco (LCG, RS 935.52) e delle sue disposizioni esecutive
rilascia alla

Casa da gioco

**Via
CP Località**

una

Concessione di sito e di gestione di tipo B

La presente concessione reca il numero X

1. Oggetto ed elementi di base della concessione

1.1. Diritti e obblighi

Alla casa da gioco X (concessionaria) viene rilasciata una concessione di sito e di gestione di tipo B, valida per un periodo di 20 anni. La concessionaria ha il diritto e l'obbligo di gestire una casa da gioco con concessione di tipo B nel Comune di X. Non sussiste alcun diritto all'eventuale rinnovo della concessione (art. 16 e art. 17 LCG).

La concessione è rilasciata sulla base delle indicazioni fornite dalla concessionaria durante la procedura di concessione a condizione che la concessionaria abbia fornito indicazioni complete e conformi alla verità.

Indipendentemente dagli obblighi espressamente elencati nel presente atto di concessione, la concessionaria è tenuta a rispettare tutte le disposizioni legali. Vanno segnatamente osservate le disposizioni legali seguenti:

- Legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco del 18 dicembre 1998 (LCG; RS 935.52)
- Ordinanza sul gioco d'azzardo e le case da gioco del 23 febbraio 2000 (OCG; RS 935.521)
- Ordinanza del DFGP sui sistemi di sorveglianza e sul gioco d'azzardo del 20 dicembre 2001 (OGAz; RS 935.521.21)
- Legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario del 10 ottobre 1997 (LRD; RS 955.0)
- Ordinanza della CFCG sugli obblighi di diligenza delle case da gioco relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro del 28 febbraio 2000 (OCFCG-LRD; RS 955.021).

Sono fatti espressamente salvi tutti i cambiamenti futuri riguardanti le disposizioni legali. Qualora questi dovessero avere degli effetti per la concessione, la CFCG procederà al suo aggiornamento.

La concessionaria è tenuta a rispettare le disposizioni legali con coscienza e assoluta imparzialità, nonché a rispettare gli obblighi, le condizioni e gli oneri stabiliti dal presente atto di concessione. Essa deve segnatamente:

- osservare le decisioni, comunicazioni, istruzioni e prescrizioni della CFCG;
- gestire la casa da gioco con la dovuta diligenza, integrità e professionalità nonché con il necessario senso di responsabilità;
- garantire una gestione dei giochi di qualità, in particolare tenendo debitamente conto delle nuove conoscenze relative alla gestione di case da gioco nonché dell'evoluzione tecnica in questo settore e applicandole coerentemente.

La concessionaria deve assicurarsi di adempiere alle condizioni legali della concessione durante tutto il periodo della sua validità, servendosi delle misure appropriate.

Essa deve segnatamente disporre di mezzi finanziari propri sufficienti, garantire la provenienza lecita dei mezzi finanziari utilizzati ed assicurare una redditività sufficiente. La concessionaria, i membri dei suoi organi, i dirigenti, gli aventi diritto economico rispettivamente i loro organi come pure i soci in affari più importanti e i loro organi, devono go-

dere di buona reputazione. La concessionaria deve salvaguardare la propria indipendenza e garantire la trasparenza delle sue strutture, dei suoi rapporti commerciali e della sua gestione d'affari. Deve prevenire la dipendenza dal gioco e combattere il riciclaggio di denaro con misure adeguate.

1.2. Comunicazione delle modifiche

La concessionaria è tenuta a comunicare alla CFCG, immediatamente, integralmente e di propria iniziativa, tutte le modifiche delle condizioni per il rilascio della concessione (art. 18 LCG, art. 18 OCG).

Le seguenti modifiche richiedono previa autorizzazione della CFCG:

- Elezione di nuovi organi;
- Avvicendamenti nell'organico dirigenziale (persone con diritto di firma);
- Modifiche degli statuti e del regolamento;
- Cambiamento degli azionisti della concessionaria (aventi diritto economico del primo livello), nel caso sia interessato almeno il 5% del capitale o del diritto di voto;
- Modifiche riguardanti uno dei soci in affari importanti elencati nell'allegato III;
- Cambiamento dell'ufficio di revisione o del revisore responsabile;
- Mutamenti dell'offerta di gioco.

Le seguenti modifiche devono essere annunciate alla CFCG, che verifica se le condizioni per l'assegnazione della concessione sono ancora rispettate. La CFCG può se necessario vietare in particolare le seguenti modifiche:

- Cambiamenti nelle partecipazioni e rapporti commerciali elencati negli allegati I e III;
- Assunzione di personale;
- Modifiche concernenti gli aventi diritto economico degli altri livelli, nel caso sia interessato almeno il 5% del capitale o del diritto di voto;
- Modifiche nei contratti tra la concessionaria, gli aventi diritto economico e i soci in affari importanti;
- L'apporto di capitale di terzi;
- Modifiche nei patti di azionariato;
- Cambiamenti nell'ambito del concetto di sicurezza, della concezione sociale o delle misure di lotta contro il riciclaggio di denaro;
- Mutamenti riguardanti le strutture organizzative e le procedure interne (QM-Management);
- Modifiche dell'offerta accessoria.

Alfine di assicurare il rispetto delle norme legali, la CFCG può ordinare nuovi oneri e condizioni.

1.3. Obblighi d'informazione

La concessionaria deve fornire di propria iniziativa e periodicamente alla CFCG i seguenti documenti (obbligo periodico di fornire informazioni):

- i conteggi mensili e trimestrali, la dichiarazione trimestrale e il conteggio annuale (dichiarazione) sul prodotto lordo dei giochi ottenuto dai singoli giochi, secondo le direttive della CFCG;

- il conto annuale verificato e allestito secondo le norme IAS (International Accounting Standards) (art. 70 ff. OCG), il rapporto di revisione allestito seguendo le direttive della CFCG (art. 73 OCG) e il conto annuale statutario verificato, entro il 30 aprile dell'anno seguente;
- la chiusura intermedia al 30 giugno, da inviare entro il 30 settembre dell'anno corrente;
- i conti annuali verificati degli aventi diritto economico elencati nell'allegato I cifra 1.8;
- il registro delle azioni della concessionaria al 31 dicembre, da trasmettere entro il 31 gennaio dell'anno seguente;
- un rapporto sulla realizzazione della concezione sociale, da inoltrare entro il 30 aprile dell'anno seguente;
- un rapporto da lei preparato, sulla concretizzazione delle norme di lotta contro il riciclaggio del denaro, da inviare entro il 30 aprile dell'anno seguente;
- I rapporti sulle misure di istruzione e aggiornamento del personale della casa da gioco, da trasmettere entro il 30 aprile dell'anno seguente.

La concessionaria deve trasmettere alla CFCG di propria iniziativa le seguenti informazioni e tenerle aggiornate (obbligo puntuale di fornire informazioni):

- un danneggiamento importante della buona reputazione degli organi o dei collaboratori della concessionaria;
- gli orari di esercizio e di apertura della casa da gioco, come pure dei giochi da tavolo e degli apparecchi automatici;
- i rapporti sull'esito di verifiche del sistema di gestione della qualità (QM-Audits e QM-Reaudits);
- i rapporti sull'esito di eventuali verifiche straordinarie.

2. Condizioni e oneri

2.1. Acquisizione di partecipazioni

I mezzi finanziari necessari all'acquisizione di una partecipazione alla concessionaria non possono derivare, qualsiasi sia il livello di partecipazione, da una donazione o un prestito, effettuata/o da una persona avente diritto economico o da un socio in affari importante della casa da gioco.

Se viene acquisita una partecipazione alla concessionaria, nel rispetto di quanto puntualizzato dal precedente punto 1.2, l'acquirente dovrà provare di soddisfare le condizioni cui sottostanno gli aventi diritto economico, segnatamente disporre di sufficienti mezzi propri e godere di una buona reputazione.

La CFCG verifica se le norme legali concernenti gli aventi diritto economico sono rispettate e decide sul seguito della procedura.

2.2. Norme riguardanti il capitale proprio

Il capitale proprio della concessionaria ai sensi dell'art. 663a cpv. 3 CO deve rappresentare, per tutta la durata della concessione, almeno il 30% della somma di bilancio oppure il 20% del prodotto lordo dei giochi. Ai fini di stabilire il rispetto di questa regola ci si baserà sul valore più grande fra questi due. Indipendentemente da queste quote, il capitale proprio minimo della concessionaria dovrà ammontare, durante tutta la durata della concessione, a 2 milioni di franchi sotto forma di capitale azionario interamente liberato.

La CFCG può prescrivere una quota di capitale proprio maggiore, tenuto conto della situazione generale ed in particolare della composizione degli attivi e dei passivi, come pure dei rischi d'esercizio.

La concessione di prestiti, crediti o qualsiasi altra messa a disposizione di denaro, da parte della concessionaria a favore di aventi il diritto economico o di persone a loro vicine, sono vietate.

2.3. Soci in affari importanti / partner per il trasferimento di "know-how"

I contratti con i soci in affari importanti (per esempio i fornitori di servizi o di attrezzature per case da gioco e apparecchi automatici da gioco) devono essere strutturati in modo conforme alle leggi di mercato. I soci in affari non devono poter esercitare un'influenza diretta o indiretta sugli organi, la direzione e l'esercizio della concessionaria. Il compenso per le prestazioni fornite dal socio in affari alla concessionaria, non deve né consistere in una partecipazione all'utile, né essere in qualche maniera dipendente dal prodotto lordo dei giochi o essere in altro modo legato alle cifre d'affari. In casi fondati, la CFCG può autorizzare un compenso calcolato sul prodotto lordo dei giochi o sulle cifre d'affari, purché sia di piccola entità. I soci in affari importanti sono elencati nell'allegato numero III.

2.4. Organi e collaboratori

Gli organi ed i collaboratori della concessionaria devono godere di una buona reputazione. Essi non devono svolgere attività in conflitto con gli interessi della concessionaria o per altre ragioni incompatibili con la loro funzione nell'ambito dell'esercizio della casa da gioco. Non devono segnatamente avere partecipazioni o svolgere un'attività presso ditte fornitrici o ditte di manutenzione e consulenza, qualora esse intrattengano rapporti con la concessionaria.

2.5. Fornitori di servizi e di apparecchiature

I fornitori di servizi ed i fornitori di apparecchiature, impianti e installazioni con di rilevanza specifica per l'esercizio della concessionaria, non devono esercitare un influsso determinante diretto o indiretto sulla concessionaria, né tramite una quota determinante di partecipazione né in altro modo.

In questo ambito viene considerata determinante una partecipazione pari almeno al 20% dei diritti di voto o del capitale della concessionaria. Rilevante a questi fini sarà la visione

consolidata della situazione. In situazioni particolari l'incompatibilità può verificarsi anche per valori inferiori al limite fissato sopra.

2.6. Outsourcing

Tutte le attività che costituiscono il cuore della gestione di una casa da gioco, devono essere svolte dai collaboratori della concessionaria, ossia da persone responsabili verso la concessionaria come dipendenti e non come mandatari. L'"outsourcing" è di conseguenza possibile solo per le attività che non costituiscono il cuore della gestione della casa da gioco. Le attività elencate nell'allegato numero IV, vengono espletate da terzi su incarico della concessionaria. La concessionaria rimane responsabile per il rispetto degli obblighi fissati dalla legge.

2.7. Inizio dell'esercizio

I giochi da tavolo, gli apparecchi automatici da gioco, il sistema di jackpot come pure il sistema elettronico di conteggio e di controllo (SECC), possono essere messi in esercizio dalla concessionaria solo qualora essi siano conformi alle esigenze tecniche di gioco, sia stata ottenuta la relativa dichiarazione di conformità ai sensi dell'articolo 63 OCG e la CFCG abbia rilasciato l'autorizzazione a iniziare l'esercizio (art. 17 OCG).

Alla dichiarazione di conformità devono essere allegati i seguenti documenti:

- la conferma, il risultato e il rapporto d'esame ai sensi dell'articolo 56 capoverso 6 OGaz, emessi da un organismo di valutazione della conformità giusta l'articolo 56 capoversi 3 e 4 OGaz;
- la documentazione tecnica ai sensi degli articoli 54 e 55 OGaz;
- il risultato dell'esame dell'insieme di tutte le apparecchiature e sistemi.

Contemporaneamente, la concessionaria deve inviare la documentazione relativa al sistema di videosorveglianza come previsto dall'articolo 54 capoverso 1 OGaz.

3. Ulteriori disposizioni

3.1. Termine per l'inizio dell'esercizio

Il termine per l'inizio dell'esercizio è di sei mesi a partire dall'assegnazione della concessione.

3.2. Revoca, limitazione, sospensione

La revoca, la sospensione o la limitazione, purché giustificati, avvengono senza il versamento di un indennizzo.

La CFCG può revocare, limitare o sospendere la concessione anche senza colpa da parte della concessionaria, in particolare quando i documenti necessari concernenti una modifica nei rapporti di partecipazione diretti o indiretti, non sono stati trasmessi oppure

sono stati inviati solo in modo incompleto, o quando è stato provato che gli aventi il diritto economico non hanno rispettato le condizioni legali.

3.3. Rapporto di revisione

La concessionaria è tenuta a consegnare annualmente un rapporto di revisione redatto secondo i criteri della CFCG, come prescritto dall'articolo 73 OCG. Affinché la CFCG conosca questo rapporto, esso dovrà essere realizzato da un ufficio di revisione, rispettivamente un revisore responsabile che soddisfino i criteri della CFCG.

3.4. Concezione sociale

La concezione sociale della concessionaria deve comprendere, da una parte delle misure preventive, come informazioni sui rischi del gioco, indirizzi di gruppi di autoaiuto e questionari di autovalutazione e dall'altra un catalogo di misure per il riconoscimento precoce dei giocatori a rischio di dipendenza dal gioco, di criteri per la valutazione del grado di gravità della dipendenza e tecniche di comunicazione da utilizzare, conformemente alle esigenze della CFCG, nei rapporti coi giocatori a rischio.

3.5. Agevolazioni fiscali per interessi pubblici o scopi di pubblica utilità (art. 42 cpv. 1 LCG, art. 82 OCG)

La concessionaria ha concluso le convenzioni seguenti:

- Convenzione di collaborazione del 20 maggio 2003, tra la Casinò Locarno SA e la Fondazione Turismo Lago Maggiore;
- Convenzione di collaborazione del 21 maggio 2003, tra la Casinò Locarno SA e la Fondazione Cultura nel Locarnese.

Nell'ambito delle convenzioni sopraindicate, la concessionaria s'impegna a corrispondere alla Fondazione per la Cultura del Locarnese, rispettivamente alla Fondazione Turismo Lago Maggiore, dei contributi che le parti intendono destinare ad interessi pubblici della regione o a scopi di pubblica utilità ai sensi dell'art. 42 cpv. 1 LCG e dell'art. 82 OCG.

La riduzione dell'aliquota della tassa sulle case da gioco sarà determinata annualmente sulla base dei criteri seguenti:

- Se $\frac{1}{8}$ del prodotto netto dei giochi (PNG) – definito come il prodotto lordo dei giochi (PLG) secondo l'art. 75 OCG, meno la tassa sulle case da gioco calcolata secondo l'art. 80 OCG – è utilizzato per interessi pubblici della regione o per scopi di pubblica utilità, l'aliquota della tassa sulle case da gioco fissata secondo l'art. 41 LCG è ridotta del 5%.

- Se più di un 1/8 del PNG è utilizzato per interessi pubblici della regione o per scopi di pubblica utilità, l'agevolazione fiscale segue una progressione lineare. La riduzione massima del 25% dell'aliquota della tassa sulle case da gioco è concessa se 5/8 o più del PNG sono utilizzati per interessi pubblici o per scopi di pubblica utilità.

PNG utilizzato secondo l'art. 42 cpv.1 LCG; art. 82 OCG	Riduzione dell'aliquota della tassa sulle case da gioco
< 1/8	0%
1/8	5%
2/8	10%
3/8	15%
4/8	20%
5/8	25%
>5/8	25%

Nell'ambito della tassazione annuale definitiva, la CFCG accerta gli importi annui effettivamente utilizzati per interessi pubblici della regione o per scopi di pubblica utilità. A tal fine, la CFCG stabilisce se le condizioni che giustificano l'agevolazione fiscale sono soddisfatte. Si assicura che sono rispettati in particolare i principi seguenti:

- Se la casa da gioco non procede direttamente alla ripartizione e all'attribuzione delle prestazioni di interesse generale o di pubblica utilità, può incaricare un intermediario (fondazione, associazione caritativa, ente pubblico, ecc.) L'intermediario, totalmente indipendente dalla casa da gioco, deve disporre – in virtù dei suoi statuti o di altre regole vincolanti – di criteri di attribuzione e di ripartizione precisi e verificabili ed è tenuto di rendere conto della sua attività.
- La cerchia dei beneficiari finali delle prestazioni dev'essere aperta. Non giustificano alcuna agevolazione fiscale contributi ad organizzazioni private, club o partiti politici che perseguono essenzialmente gli interessi propri dei loro membri.
- La concessionaria e i beneficiari delle prestazioni devono intrattenere una relazione di totale indipendenza reciproca. I versamenti a società dello stesso gruppo e i sussidi incrociati non giustificano alcuna agevolazione fiscale. Parimenti, i versamenti a detentori di quote di capitale della casa da gioco non giustificano alcuna riduzione.
- I versamenti non danno luogo ad alcuna controprestazione da parte dei beneficiari.
- I beneficiari delle prestazioni e gli eventuali intermediari incaricati della loro ripartizione non sono organismi a scopo di lucro.
- I beneficiari delle prestazioni devono avere la loro sede nella regione d'ubicazione della casa da gioco.
- Le prestazioni fornite dalla casa da gioco in conformità a obblighi legali (imposte, prestazioni nell'ambito del piano di misure sociali, ecc.) non giustificano un'agevolazione.
- Non tutte le prestazioni che beneficiano al pubblico sono di interesse generale o di pubblica utilità ai sensi dell'art. 42 cpv. 1 LCG. Il contributo deve rispondere, in modo del tutto disinteressato, a un bisogno reale di sostegno e permettere al beneficiario di migliorare una prestazione di qualità. In particolare, le manifestazioni di puro divertimento o a carattere commerciale o lucrativo non rientrano in questa categoria.
- L'attribuzione effettiva degli importi è verificata e attestata annualmente dall'ufficio di revisione della casa da gioco.

Il caso particolare delle collettività pubbliche

- Quando una collettività è azionista di una casa da gioco, i dividendi o altri versamenti a suo vantaggio di cui beneficia in quanto azionista non giustificano alcuna agevolazione. Le prestazioni di interesse generale o di pubblica utilità devono comparire quale costo effettivo nei conti della casa da gioco.
- I versamenti alla cassa generale di una collettività pubblica contribuiscono al finanziamento dei suoi compiti ordinari e non giustificano pertanto alcuna agevolazione anche se rientrano nell'ambito dell'interesse pubblico. Solo la destinazione specifica a prestazioni di pubblica utilità o che rientrano nella cerchia allargata dei compiti di una collettività pubblica ed hanno lo scopo di migliorare (nell'interesse pubblico) l'attrattiva o la qualità della vita della località stessa possono giustificare una riduzione dell'aliquota della tassa. Per questi versamenti la collettività deve tenere una contabilità separata.
- Se la collettività si incarica della ripartizione e dell'attribuzione dei contributi versati dalla casa da gioco, deve dotarsi di criteri di attribuzione e ripartizione precisi e verificabili.

4. Emolumento

Per il rilascio della concessione è richiesto un emolumento unico di fr. 20'000.--. L'emolumento è esigibile trenta giorni dopo la ricezione della concessione.

5. Allegati

Gli allegati I-VI (informazioni sulla concessionaria, informazioni sulla gestione del gioco, soci in affari importanti, outsourcing, organigramma strutturale, organigramma interno) sono parte integrante della concessione.

La CFCG è autorizzata a modificare e completare gli allegati in ogni momento.

6. Rimedi giuridici

Questa decisione non è impugnabile (art. 16 cpv. 1 LCG).

7. Pubblicazione

La concessione viene pubblicata senza i suoi allegati nel Foglio ufficiale del Cantone Ticino. Le attuali versioni degli allegati II (informazioni sulla gestione del gioco) e V (organigramma strutturale) saranno pubblicati adeguatamente dalla CFCG. Fatti salvi gli interessi al mantenimento del segreto d'affari o alla protezione della personalità, la CFCG può pubblicare ulteriori informazioni.

3003 Berna

In nome del Consiglio federale svizzero
Il Presidente della Confederazione

Il Cancelliere della Confederazione

Allegato 12 – Modello attuale: atto di estensione della concessione ai giochi in linea



DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT
LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
IL CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO
IL CUSSEGL FEDERAL SVIZZER

sulla base della concessione n° X del Data;

su proposta della Commissione federale delle case da gioco (CFCG) del X; su proposta del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) del X;

in applicazione della legge federale del 29 settembre 2017 sui giochi in denaro (LGD; RS 935.51) e delle sue disposizioni esecutive,

rilascia alla

Casino X AG
Via
CP Località

l'estensione della concessione al diritto di gestire giochi da casino in linea

Estensione della concessione n° X

1. Oggetto della concessione dell'estensione

1.1. Diritti e obblighi della concessionaria

La società Casino X (qui appresso: concessionaria), titolare della concessione n° X (qui appresso: concessione), ottiene l'estensione della sua concessione al diritto di gestire giochi da casino in linea.

L'estensione della concessione al diritto di gestire giochi da casino in linea (qui appresso: estensione della concessione) è rilasciata sulla base delle informazioni fornite dalla concessionaria nel corso della procedura riguardante la domanda di estensione della concessione, con la condizione esplicita che tali informazioni siano veritiere e complete.

Salvo indicazione contraria, tutti gli obblighi previsti dalla concessione sono applicabili *mutatis mutandis* alla presente estensione della concessione.

Oltre agli obblighi esplicitamente menzionati nella concessione e nella presente estensione della concessione, la concessionaria è tenuta a rispettare l'integralità delle disposizioni legali ad essa applicabili, in particolare gli atti normativi seguenti:

- Legge federale del 29 settembre 2017 sui giochi in denaro (LGD; RS 935.51)
- Ordinanza del 7 novembre 2018 sui giochi in denaro (OGD; RS 935.511)
- Ordinanza del DFGP del 7 novembre 2018 sulle case da gioco (OCG-DFGP; RS 935.511.1)
- Legge federale del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro (LRD; RS 955.0)
- Ordinanza del 12 novembre 2018 della CFCG sul riciclaggio di denaro (ORD-CFCG; RS 955.021)

Sono espressamente fatte salve ulteriori modifiche della legislazione in vigore.

Per evitare qualsiasi confusione tra l'offerta legale e illegale di giochi da casino in linea, il giocatore deve poter identificare in ogni momento la concessionaria sul sito dei giochi in linea dove sta giocando. A tal fine, il nome della concessionaria deve figurare almeno sulla pagina iniziale del sito che propone i giochi in linea.

Inoltre, la pubblicità sul sito dei giochi in linea non deve confondere il giocatore in merito alla società titolare di un'estensione della concessione che gli propone i giochi.

1.2. Comunicazione delle modifiche

Oltre alle modifiche menzionate al punto 1.2 della concessione, la concessionaria deve comunicare le modifiche elencate qui appresso. La CFCG verifica che le condizioni di rilascio dell'estensione della concessione siano rispettate e può, se del caso, vietare la modifica.

- Modifiche riguardanti le possibilità di accedere ai giochi da casino proposti;
- Modifiche relative ai fornitori di giochi in linea;
- Modifiche ai contratti conclusi con i fornitori di giochi in linea.

1.3. Obblighi d'informazione

Oltre ai documenti menzionati al punto 1.3 della concessione, la concessionaria è tenuta a fornire di propria iniziativa alla CFCG, entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello d'esercizio, un conto economico separato per l'offerta di giochi da casino in linea (obbligo periodico di fornire informazioni).

2. Condizioni e oneri

2.1. Piano di misure sociali e piano di misure di sicurezza

La concessionaria valuta periodicamente l'efficacia del suo piano di misure sociali e lo adegua in base alla situazione effettiva e alle esperienze fatte, al fine di garantire che il piano le permetta di rispettare gli obiettivi e le prescrizioni della legislazione durante l'intera durata della concessione.

La concessionaria valuta periodicamente l'efficacia del suo piano di misure di sicurezza e lo adegua all'evoluzione tecnologica e ai rischi incontrati. Si assicura che la gestione della sicurezza informatica sia certificata conformemente alla norma ISO/CEI 27001 o presenti garanzie di sicurezza equivalenti durante l'intero periodo in cui essa gestisce giochi da casino in linea.

2.2. Risorse finanziarie proprie sufficienti

Per gestire giochi da casino in linea la concessionaria deve disporre di un capitale azionario liberato supplementare pari a 3 milioni di franchi. Il suo capitale proprio in forma di capitale azionario liberato deve pertanto ammontare al minimo a 7 milioni di franchi durante l'intero periodo in cui gestisce giochi da casino in linea.

2.3. Soci in affari importanti e partner per il trasferimento di know how

Un'eccezione rispetto a quanto previsto dal punto 2.3 della concessione riguarda i fornitori di giochi da casino in linea che possono essere remunerati in funzione della cifra d'affari o del prodotto dei giochi, purché la remunerazione sia adeguata (art. 46 cpv. 2 LGD).

I fornitori di giochi sono persone fisiche o giuridiche che sviluppano essi stessi i giochi (sviluppatori) o che sono proprietari dei giochi. Contratti legati alla cifra d'affari o al prodotto dei giochi possono essere conclusi soltanto con le suddette persone, purché la remunerazione sia adeguata.

La concessionaria deve assicurarsi di garantire una gestione irreprensibile e indipendente nell'ambito dei suoi obblighi contrattuali (art. 8 cpv. 1 lett. d LGD). Tale garanzia sussiste in particolare se la concessionaria decide liberamente in merito all'offerta di giochi sulla sua piattaforma e svolge essa stessa, per il tramite del suo personale qualificato, le attività centrali elencate all'articolo 9 capoverso 2 OGD.

2.4. Alimentazione del conto giocatore

Per rispettare le condizioni legali (art. 50 OGD), la concessionaria deve assicurarsi che soltanto il giocatore stesso possa alimentare il conto giocatore attraverso i suoi versamenti.

3. Altre disposizioni

3.1. Messa in esercizio

La concessionaria può mettere in esercizio i suoi giochi da casino in linea soltanto se soddisfa tutte le condizioni legali e tecniche e se la CFGM le ha rilasciato l'autorizzazione per ciascuno dei giochi che essa intende gestire.

La concessionaria deve soddisfare le condizioni legali e tecniche durante l'intero periodo in cui gestisce giochi da casino in linea. Deve in particolare garantire la registrazione completa e corretta dei dati di cui agli articoli 39 e 40 OCG-DFGP, come pure la loro trasmissione alla CFCG.

3.2. Revoca, limitazione, sospensione

La validità della presente estensione della concessione è vincolata alla concessione n° 516-011. Se quest'ultima è revocata o sospesa, la concessionaria perde anche il diritto di gestire giochi da casino in linea.

La CFCG può sospendere o revocare l'estensione della concessione indipendentemente dalla concessione.

La limitazione, la sospensione o la revoca giustificate dell'estensione della concessione non danno diritto a un risarcimento.

3.3. Interruzione della gestione di giochi in linea

In caso di interruzione della gestione di giochi in linea, la concessionaria presenta alla CFCG le misure che intende adottare per informare i giocatori e rendere loro gli importi depositati sui loro conti.

In caso di interruzione della gestione di giochi in linea superiore a tre mesi, la concessionaria può riprendere la gestione soltanto dopo che la CFCG ha constatato il rispetto delle condizioni legali.

4. Emolumento e spese

Per il rilascio della presente estensione della concessione è riscosso un emolumento di 5'000 franchi, da versare entro trenta giorni.

5. Rimedi giuridici

La presente decisione non è impugnabile (art. 11 cpv. 1 LGD).

6. Pubblicazione

La presente estensione della concessione è pubblicata nel Foglio federale e nel Foglio ufficiale del Cantone Ticino.

3003 Berna, Data

In nome del Consiglio federale:

La Presidente della Confederazione

Il Cancelliere della Confederazione



Referenza: ESBK-D-D1883401/195/

Allegato 13 - Elenco delle raccomandazioni della CFCG al Consiglio federale

Raccomandazione 1 della CFCG al Consiglio federale (cfr. cifra 3.2.1 del rapporto):

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di approvare la suddivisione nelle varie zone per l'ubicazione di 10 case da gioco con concessione di tipo A e 13 con concessione di tipo B. Non va rilasciata più di una concessione per zona, per un massimo di 23 concessioni.

Raccomandazione 2 della CFCG al Consiglio federale (cfr. cifra 3.2.1 del rapporto):

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di incaricarla di indire il bando per il rilascio delle concessioni per tutte le zone e tutti i tipi di concessione (cfr. racc. 1).

Raccomandazione 3 della CFCG al Consiglio federale (cfr. cifra 3.2.1.1 del rapporto):

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di far precisare, nel bando per il rilascio delle concessioni di tipo A, che la sede da scegliere all'interno di una zona deve permettere al richiedente di realizzare con i giochi da casinò terrestri un prodotto lordo dei giochi annuo superiore a 30 milioni di franchi. Ciò è di regola il caso se nel bacino d'utenza equivalente a una distanza di viaggio di 30 minuti abitano circa 300 000 persone.

Raccomandazione 4 della CFCG al Consiglio federale (cfr. cifra 3.2.1.2 del rapporto):

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di incaricarla di precisare, nel bando per il rilascio delle concessioni di tipo B, che:

- la sede da scegliere all'interno di una zona deve permettere al richiedente di realizzare con i giochi da casinò terrestri un prodotto lordo annuo superiore a 10 milioni di franchi. Ciò è di regola il caso se nel bacino d'utenza equivalente a una distanza di viaggio di 30 minuti abitano circa 100 000 persone;
- un richiedente che all'interno della zona sceglie un'ubicazione con un bacino d'utenza inferiore a 100 000 abitanti deve rendere plausibile di poter conseguire in un altro modo un prodotto lordo annuo dei giochi superiore a 10 milioni di franchi.

Raccomandazione 5 della CFCG al Consiglio federale (cfr. cifra 3.2.1.3 del rapporto):

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di approvare le zone di «Losanna» e «Winterthur» definite dalla CFCG per il bando di due nuove concessioni di tipo A.

Raccomandazione 6 della CFCG al Consiglio federale (cfr. cifra 3.2.2.1 del rapporto):

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di incaricarla di svolgere le procedure di rilascio sotto forma di procedura aperta e di ammettervi tutti gli attori interessati.

Raccomandazione 7 della CFCG al Consiglio federale (cfr. cifra 3.2.2.1 del rapporto):

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di incaricarla di pubblicare nel Foglio federale a inizio maggio 2022 le modalità procedurali e i requisiti per le richieste di concessione, nonché di rendere noti sul sito della CFCG i relativi documenti del bando e i criteri di aggiudicazione, che corrispondono in linea di principio a quanto esposto nel presente rapporto.



Raccomandazione 8 della CFCG al Consiglio federale (cfr. cifra 3.2.3 del rapporto):

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di incaricarla di proporre la proroga della concessione per gestori attuali la cui concessione non è rinnovata soltanto dopo un'analisi approfondita dei vantaggi e degli svantaggi e a condizione che la nuova concessionaria non ne risulti pregiudicata.

Raccomandazione 9 della CFCG al Consiglio federale (cfr. cifra 3.2.4 del rapporto):

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di incaricarla di stralciare, in sede di revisione, il numero 2.5 dell'atto di concessione (A e B). La CFCG deve inoltre esaminare se e in quale misura la prescrizione vada sostituita con altre condizioni che garantiscano l'attività irreprensibile e la gestione indipendente e impediscano in particolare che queste ultime risultino pregiudicate da un comportamento distorsivo della concorrenza.

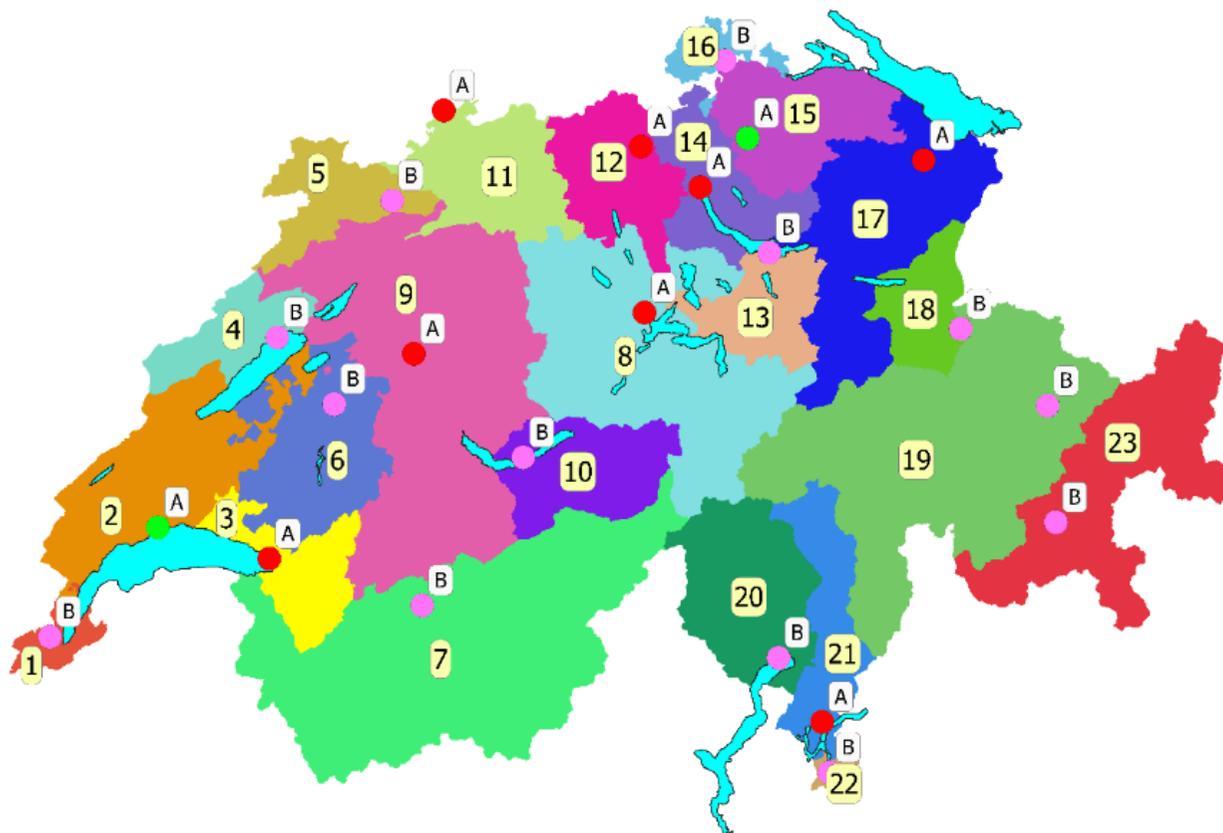
Raccomandazione 10 della CFCG al Consiglio federale (cfr. cifra 3.2.5 del rapporto):

La CFCG raccomanda al Consiglio federale di proporle di rifiutare le richieste delle case da gioco di estendere la loro concessione allo svolgimento di giochi in linea prima della scadenza della loro concessione alla fine del 2024.



Riferimento: ESBK-D-36893401/269/

Allegato 14 - Zone in cui si raccomanda il rilascio di una concessione¹



Legenda:

1. Zona "Ginevra"
2. Zona "Losanna"
3. Zona "Montreux"
4. Zona "Neuchâtel"
5. Zona "Giura"
6. Zona "Friburgo"
7. Zona "Vallese"
8. Zona "Lucerna"
9. Zona "Berna"
10. Zona "Oberland Ost"
11. Zona "Basilea"
12. Zona "Baden – Aarau"
13. Zona "Svitto"
14. Zona "Zurigo"
15. Zona "Winterthur"
16. Zona "Sciaffusa"
17. Zona "San Gallo"
18. Zona "Sarganserland"
19. Zona "Grigioni settentrionale"
20. Zona "Locarno"
21. Zona "Lugano"
22. Zona "Mendrisio"
23. Zona "Grigioni meridionale"

I punti rossi e rosa segnano le ubicazioni delle case da gioco attuali con l'indicazione del tipo di concessione A o B.

¹ Cartina dopo la correzione editoriale del 18.05.2022

