

00.424

Iniziativa parlamentare
Legge sulle case da gioco. Revisione dell'articolo 61

Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio degli Stati

del 1° marzo 2001

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto che trasmettiamo contemporaneamente per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

1° marzo 2001

In nome della Commissione:

Il presidente, Dick Marty

Rapporto

1 Genesi

Il 19 giugno 2000, il consigliere agli Stati Filippo Lombardi ha depositato un'iniziativa parlamentare che propone di modificare l'articolo 61 della legge sulle case da gioco¹ in modo tale da consentire ai casinò di Herisau e di Mendrisio una concessione d'esercizio provvisoria fino al rilascio delle concessioni definitive.

La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha proposto il 9 novembre 2000, con 9 voti e due astensioni, di dar seguito all'iniziativa parlamentare. Il 13 dicembre 2000, il Consiglio degli Stati ha aderito alla proposta della sua Commissione con 25 voti contro 6.

Il 2 ottobre 2000, il Consiglio nazionale, con 73 voti contro 68 e 6 astensioni, aveva deciso di non dar seguito all'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Luzi Stamm (00.423) il cui tenore è identico a quella del consigliere agli Stati Lombardi.

La modifica di legge a cui l'iniziativa parlamentare mira vale solo per un periodo transitorio, ovvero fino al rilascio delle concessioni definitive da parte del Consiglio federale. La Commissione ha dunque deciso di elaborare senza indugi un progetto di legge. Il 2 febbraio e il 1° marzo 2001 essa ha esaminato in dettaglio i diversi aspetti dell'iniziativa parlamentare come pure un rapporto complementare richiesto al Dipartimento di giustizia e polizia in base all'articolo 21^{quater} capoverso 2 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC)², ed ha approvato il presente rapporto con 7 voti e 5 astensioni.

2 Trattati fondamentali del progetto

2.1 Situazione iniziale

2.1.1 Diritto vigente

La legge sulle case da gioco (LCG), approvata dal Parlamento il 18 dicembre 1998, è entrata in vigore il 1° aprile 2000. In base all'articolo 61, i kursaal titolari di un'autorizzazione cantonale per il gioco della boule approvata dal Consiglio federale beneficiano di una concessione provvisoria per l'esercizio dei giochi che offrivano in precedenza (cpv. 1); i kursaal che desiderano proseguire il loro esercizio sono tenuti a depositare una domanda ordinaria entro un anno dall'entrata in vigore della legge (cpv. 2). Le disposizioni transitorie della LCG sono state ampiamente discusse nei dibattiti parlamentari³. Interrogato sul modo in cui sarebbero stati trattati i casinò di Herisau e di Mendrisio nell'ambito della nuova legge, il capo del DFGP aveva risposto al Consiglio nazionale, l'8 dicembre 1998⁴, che questi due esercizi avrebbero avuto la possibilità di presentare una domanda di concessione in base alle nuove norme e che la Commissione delle case da gioco e il Consiglio fede-

¹ LCG; RS **935.52**

² LRC; RS **271.11**

³ Boll.uff. **1997** S 1326 segg.; Boll.uff. **1998** N 1944 segg.

⁴ Boll. uff. **1998** N 2545

rale, visti gli investimenti già fatti, avrebbero trattato queste domande in maniera prioritaria.

I casinò di Mendrisio e di Herisau, non avendo alcuna autorizzazione cantonale per il gioco della boule approvata dal Consiglio federale, non poterono beneficiare di nessuna concessione provvisoria e dovettero cessare il loro esercizio il 1° aprile 2000. Lo potranno eventualmente riprendere se otterranno una concessione definitiva.

In base alla normativa in vigore fino al 22 aprile 1998, un'autorizzazione cantonale bastava per l'esercizio di apparecchi automatici per i giochi di destrezza, inclusi i giochi d'azzardo automatici che dovevano tuttavia essere omologati dalla Confederazione; per l'esercizio di apparecchi automatici per i giochi d'azzardo, in particolare per il gioco della boule, occorreva un'autorizzazione della Confederazione. Con l'ordinanza del 22 aprile 1998 sugli apparecchi automatici da gioco, entrata in vigore lo stesso giorno, la Confederazione ha modificato la sua pratica di omologazione sottoponendo alla sua autorizzazione tutti i giochi d'azzardo automatici compresi i sistemi di jackpot. Questa nuova normativa non era tuttavia applicabile agli apparecchi omologati di kursaal, sale da gioco, bar o ristoranti. Nel luglio del 1997, il governo ticinese accordava al casinò di Mendrisio un'autorizzazione cantonale per l'esercizio di 200 apparecchi automatici per i giochi di destrezza omologati dalla Confederazione. Questo esercizio era stato aperto nel novembre del 1997. Il Cantone di Appenzello Esterno aveva pure rilasciato un'autorizzazione di esercizio nel 1997. Questi Cantoni avevano perciò operato in piena conformità al diritto allora vigente.

2.1.2 Procedura seguita nel caso di Mendrisio

La richiesta del Cantone del Ticino di approvare l'autorizzazione per il gioco della boule al casinò di Mendrisio è stata depositata nel novembre del 1995. Il 24 aprile 1996, il Consiglio federale aveva decretato una moratoria riguardante l'approvazione delle autorizzazioni cantonali per il gioco della boule; inoltre esso comunicava ai Cantoni la sua intenzione di ordinare un riesame della prassi di omologazione dei giochi d'azzardo automatici. In base a questa decisione, il Consiglio federale non si è pronunciato sulla domanda di approvazione del Cantone del Ticino, né prima né dopo la decisione relativa alla moratoria e ciò nonostante le richieste di questo Cantone alla fine del 1999.

In seguito a un ricorso all'autorità di vigilanza contro il Consiglio federale, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-CN) ha analizzato in maniera approfondita la procedura seguita dalle autorità federali nell'esame delle domande riguardanti i casinò di Bienne, di Sciaffusa e di Mendrisio presentate prima che la moratoria fosse decretata. La richiesta di approvazione per il casinò di Sciaffusa è stata depositata il 5 dicembre 1995 ed approvata dal Consiglio federale nel marzo del 1996. Nel caso di Bienne, la domanda inoltrata alla metà di novembre del 1995 è stata approvata il 14 maggio 1996, dopo la decisione relativa alla moratoria.

Sulla base di un'analisi dei documenti prodotti prima della moratoria, la Commissione della gestione era giunta alla conclusione che nel dossier riguardante Mendrisio la procedura aveva raggiunto uno stadio sufficientemente avanzato e tale da consentire una decisione prima che la moratoria avesse effetto. Nel febbraio del 1996,

l'Ufficio federale di polizia (UFP), dopo un sopralluogo, aveva ammesso che il Mendrisiotto era una stazione turistica autonoma. La Commissione della gestione si fonda in particolare su una nota interna del 6 marzo 1996 con la quale l'UFP aveva sottoposto il dossier del casinò di Mendrisio al capo del DFGP con una lista di argomenti favorevoli e contrari a un'approvazione. L'UFP chiedeva al capo del DFGP di emanare una decisione preliminare per sottoporre al Consiglio federale una proposta in tempo utile. La CdG-CN era dell'avviso che, in queste circostanze, fosse contraddittorio da parte del DFGP dichiarare che il dossier non era ancora maturo per una decisione e in seguito sollevare domande supplementari relative ai promotori e al finanziamento del casinò.

Il 15 marzo 2000, la Commissione della gestione ha raccomandato al Consiglio federale di trattare la domanda del Cantone del Ticino del 14 novembre 1995 prima del 1° aprile 2000 sulla situazione esistente al 24 aprile 1996, senza tuttavia pronunciarsi sulla decisione di competenza del Consiglio federale. Il 20 marzo 2000, quest'ultimo ha deciso di non seguire questa raccomandazione. La Commissione della gestione ha mantenuto la propria opinione e invitato, una seconda volta, il Consiglio federale a prendere una decisione. In una lettera del 10 maggio 2000, il Consiglio federale rilevava che dal 1° aprile 2000 la legislazione era stata modificata e che non era più possibile seguire la raccomandazione della CdG-CN.

2.1.3 Lacune delle disposizioni transitorie

Il diritto vigente può essere modificato in qualsiasi momento. Eventuali disposizioni transitorie permettono di disciplinare situazioni di fatto nel rispetto del principio della certezza del diritto e della protezione della fiducia (cfr. Häfelin/Müller, *Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrecht*, 3^a ed. 1998, n. 300, 527, 541 segg.).

Nelle disposizioni transitorie della LCG il legislatore ha ammesso che occorreva un'autorizzazione per il gioco della boule approvata dal Consiglio federale per beneficiare di una concessione provvisoria. Spettava pertanto al Consiglio federale in primo luogo trattare le domande inoltrate, in particolare quelle che riguardavano gli esercizi esistenti. Anche se non era dato un diritto alla concessione di un'autorizzazione per il gioco della boule, gli esercenti di questi casinò avevano un interesse degno di protezione che si decidesse sulla loro domanda. Il legislatore non ha previsto alcuna norma per il caso in cui il Consiglio federale non prenda una decisione. Questa non-decisione non può essere considerata una decisione negativa.

Il legislatore ha omesso di disciplinare la situazione transitoria degli esercizi che offrivano apparecchi a pagamento per giochi di destrezza nel momento in cui la competenza cantonale in questo settore veniva soppressa.

La legge contiene quindi una lacuna che dev'essere colmata.

2.2 Proposta della Commissione

La Commissione propone di modificare le disposizioni transitorie della LCG affinché i casinò che impiegavano apparecchi automatici per il gioco d'azzardo prima del 22 aprile 1998 in virtù di un'autorizzazione cantonale, possano riprendere la loro

attività fino a quando non saranno prese le decisioni relative alle concessioni secondo la nuova legge. Questa modifica di legge non istituisce alcun diritto acquisito e non pregiudica affatto decisioni che saranno prese dal Consiglio federale a proposito delle domande di concessione definitive depositate per i casinò interessati.

2.2.1 Disciplinamento di casi singoli mediante la legge?

La modifica di legge proposta dalla Commissione riguarda in pratica soltanto i casinò di Mendrisio e di Herisau. In base all'articolo 163 della Costituzione federale, l'Assemblea federale emana le norme di diritto sotto forma di legge federale o di ordinanza. Gli altri atti sono emanati sotto forma di decreti federali. Secondo l'articolo 164 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. La legge federale non è, per principio, una forma giuridica adeguata al disciplinamento di casi singoli. Tuttavia, la distinzione tra norme generali e astratte e casi singoli non è sempre netta. In teoria vige l'opinione che una legge federale debba disciplinare anche casi singoli nella misura in cui essi siano strettamente correlati a norme generali e astratte e che un disciplinamento nello stesso atto legislativo s'imponga (cfr. Georg Müller, *Formen der Rechtsetzung*, in «Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft», *Berner Tage für die juristische Praxis*, Berna 2000, p. 255 seg.; Thomas Sägger, *Die Bundesbehörden, Bundesversammlung - Bundesrat - Bundesgericht, Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung*, p. 277).

Le disposizioni transitorie, per loro stessa natura, possono essere destinate al disciplinamento di casi singoli. È il caso dell'attuale articolo 61 LCG. Esso disciplina il diritto transitorio applicabile ai 24 kursaal che, secondo la vecchia normativa, erano titolari di un'autorizzazione cantonale per il gioco della boule. Con la modifica proposta viene disciplinata soltanto la situazione transitoria di altri due esercizi.

2.2.2 Parità di trattamento

La Commissione si è dedicata in particolare alla questione dell'uguaglianza di diritti: la modifica di legge che permette a Herisau e a Mendrisio di riprendere la loro attività, e di proseguirla fino alla definitiva decisione in materia di concessioni, costituisce una disparità di trattamento rispetto agli altri Cantoni e richiedenti che avevano inoltrato le loro domande al Consiglio federale prima del 22 aprile 1998, ma che, in seguito alla moratoria, avevano rinunciato all'esercizio e alla ripresa dell'attività malgrado gli investimenti già effettuati? Si tratta dei progetti di Bellinzona, Coira, Leukerbad, Pfäffikon, Rorschach, Sarnen, San Gallo, Valbella/Lenzerheide, Zermatt e Zuzach. Una disparità di trattamento interviene allorquando situazioni uguali sono trattate in modo ineguale: qui non è il caso. La Commissione rileva che le autorizzazioni per i giochi automatici dei Cantoni di Appenzello Interno e Ticino erano state rilasciate conformemente al diritto allora vigente. Nei dieci progetti summenzionati, e per quali pure il Consiglio federale non aveva ancora preso alcuna decisione, la situazione era diversa: in questi casi non si trattava di casinò con apparecchi automatici che avevano già fatto investimenti. Un trattamento diverso era dunque plausibile.

possano verificare il rispetto della propria legislazione nel caso in questione. Il riferimento al 22 aprile 1998 è necessario perché è in questa data che il Consiglio federale ha corretto la pratica di omologazione dei giochi d'azzardo automatici, correzione confermata in seguito dal Tribunale federale. Orbene, la presente revisione legislativa non si prefigge di riautorizzare l'esercizio di tutti gli apparecchi automatici nelle sale da gioco e nei locali pubblici, messi in esercizio dopo questa data – atto tuttora suscettibile di sanzioni penali – ma semplicemente la riapertura dei casinò con apparecchi automatici di Mendrisio e di Herisau.

Non occorre prevedere, in analogia con l'articolo 61 capoverso 2 LCG, un termine per consentire ai casinò di Mendrisio e di Herisau di depositare una domanda di concessione in quanto queste domande sono state depositate presso la Commissione federale delle case da gioco prima del termine previsto dall'ordinanza sulle case da gioco, ossia il 30 settembre scorso. È altrettanto superfluo, come prevede l'articolo 61 capoverso 3, accordare ai casinò interessati un termine d'esercizio di un anno se non inoltrano alcuna domanda di concessione. Inoltre, un termine siffatto potrebbe indurre una disparità di trattamento tra i due casinò: infatti, la società che aveva sottoposto una domanda di autorizzazione per il gioco della boule a Herisau è identica a quella che aveva depositato una domanda di concessione secondo la LCS; essa non può pertanto proporre un'altra. Per contro, questa identità societaria non sussiste nel caso di Mendrisio, dove la domanda di concessione è stata depositata da una società diversa da quella che aveva a suo tempo richiesto l'autorizzazione federale per il gioco della boule. È perciò opportuno evitare che questa diversità formale permetta a un casinò un ulteriore anno di attività mentre il secondo dovrebbe chiudere i battenti. Pure per questo motivo, il capoverso in questione vuole che le domande di concessione siano riferite *alle ubicazioni interessate* e non alle società richiedenti.

Il capoverso 2 garantisce che l'autorizzazione cantonale si estinguerà non appena il Consiglio federale avrà preso una decisione in merito alle domande di concessione relative a questi insediamenti.

Il capoverso 3 subordina l'esercizio degli apparecchi automatici di questi due casinò (vigilanza, fisco ecc.) alla legislazione cantonale, come avveniva fino al 31 marzo 2000.

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Per la Confederazione il progetto non comporta alcuna ripercussione finanziaria o sull'effettivo del personale.

5 Basi giuridiche

5.1 Costituzionalità

La competenza della Confederazione a legiferare sui giochi d'azzardo e le lotterie è stabilita dall'articolo 106 della Costituzione federale.

5.2

Urgenza

Il nuovo articolo 61 LCG proposto dal presente progetto ha lo scopo di permettere ai casinò di Herisau e Mendrisio di riprendere la loro attività, comunque provvisoria, fino alla promulgazione della decisione relativa alle concessioni. La Commissione federale delle case da gioco sottoporrà le sue proposte al Consiglio federale prevedibilmente entro la fine di settembre 2001. Si tratta dunque di alcuni mesi. Pertanto, questo progetto ha senso soltanto se potrà entrare in vigore rapidamente; sarebbe opportuno emanare, in questo caso, una legge federale urgente in applicazione dell'articolo 165 della Costituzione federale.

Una legge federale urgente deve essere limitata nel tempo. La modifica di legge proposta è dunque valida solo fino a quando saranno conosciute le decisioni circa le concessioni, ma al più tardi fino al 30 settembre 2002.