

ad 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**

**Parere del Consiglio federale**

del 16 marzo 2001

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il nostro parere relativo al rapporto del 1° marzo 2001 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati concernente l'iniziativa parlamentare relativa alla revisione dell'articolo 61 della legge sulle case da gioco.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

16 marzo 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

# Parere

## 1 Situazione iniziale

Nell'ambito dei dibattiti parlamentari relativi alla legge sulle case da gioco la questione delle disposizioni transitorie è stata a lungo oggetto di intense discussioni. Ci si è soprattutto chiesti se, oltre ai kursaal esistenti titolari di un'autorizzazione cantonale per il gioco della boule approvata dalla Confederazione, anche i casinò con apparecchi automatici per i giochi d'azzardo, esistenti e in progetto, potessero beneficiare di una concessione provvisoria. Il Parlamento ha finalmente respinto tale ipotesi. Fondandosi su questa decisione del legislatore, nel dicembre 1999 il nostro Consiglio ha deciso di rinunciare ad un'approvazione a posteriori delle autorizzazioni cantonali per il gioco della boule dei casinò con apparecchi automatici di Mendrisio ed Herisau.

I gestori del casinò di Mendrisio hanno di conseguenza inoltrato un ricorso all'Assemblea federale, in quanto autorità di vigilanza, contro il nostro Consiglio. Essi sostenevano che nel 1996 la Confederazione aveva negato a torto al casinò di Mendrisio l'approvazione dell'autorizzazione cantonale per il gioco della boule. Contrariamente a quanto avvenuto per altre domande, la moratoria riguardante l'approvazione delle autorizzazioni cantonali per il gioco della boule, decretata dal nostro Consiglio nell'aprile 1996, sarebbe stata arbitrariamente applicata alla domanda di Mendrisio. Sarebbe stata quindi necessaria un'approvazione a posteriori da parte del nostro Consiglio.

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-CN) ha esaminato il ricorso all'autorità di vigilanza. La CdG-CN non ha constatato alcuna disparità di trattamento rispetto ad altre richieste, ed è 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. La CdG-CN ci ha quindi raccomandato di accogliere o di respingere la richiesta del Cantone Ticino, sulla base dei dati a disposizione nel 1996. Il nostro Consiglio non ha seguito tale raccomandazione poiché, contrariamente alla CdG-CN, siamo dell'avviso che nel periodo in questione il dossier riguardante Mendrisio non era ancora maturo per una decisione.

In mancanza di un'approvazione dell'autorizzazione cantonale per il gioco della boule, il casinò di Mendrisio non soddisfaceva i requisiti della nuova legge sulle case da gioco (LCG)<sup>1</sup> per una concessione provvisoria. Con l'entrata in vigore della nuova legge il 1° aprile 2000 si è visto costretto, come quello di Herisau, a chiudere i battenti.

Con la presente iniziativa parlamentare, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-CS) chiede di adattare le disposizioni transitorie della legge sulle case da gioco, in modo che i casinò di Mendrisio ed Herisau possano continuare, per un periodo limitato, a mantenere in esercizio i loro apparecchi automatici per giochi d'azzardo, fino alla decisione in merito alla loro domanda di concessione definitiva per case da gioco.

<sup>1</sup> RS 935.52

Di principio, questa modifica di legge rappresenta per il Parlamento la giusta via per dirimere la controversia fra il nostro Consiglio e la CdG-CN in favore di quest'ultima. Riteniamo tuttavia che il nuovo articolo 61bis LCG sollevi innumerevoli nuovi problemi, che a nostro avviso non sono stati sufficientemente valutati.

## **2 Aspetti fondamentali del progetto**

### **2.1 Nessuna lacuna nel diritto vigente**

Contrariamente all'avviso della CAG-CS, non riteniamo che le norme transitorie della LCG presentino una lacuna. Il legislatore ha chiaramente stabilito che soltanto i kursaal esistenti, titolari di un'autorizzazione cantonale per il gioco della boule approvata dalla Confederazione, possano ottenere una concessione provvisoria per continuare a esercitare i giochi offerti in precedenza.

La questione dei casinò con apparecchi automatici che hanno iniziato a esercitare o intendono farlo esclusivamente sulla base di un'autorizzazione cantonale, è stata ampiamente dibattuta nei due rami del Parlamento. In modo analogo alla presente proposta di modifica della LCG, al Consiglio degli Stati è stata presentata una proposta tendente a permettere ai casinò con apparecchi automatici esistenti di continuare a esercitare per un periodo limitato. La proposta è stata ritirata, dopo che il presidente della Commissione ha reso attenti al fatto che tale disposizione comportava problemi di ordine giuridico, e che avrebbe svantaggiato quei Cantoni e quelle imprese che si erano attenuti alla moratoria da noi decretata<sup>2</sup>.

In Consiglio nazionale sono state formulate delle proposte di norme transitorie, in vista di garantire, sotto l'egida del nuovo diritto, la continuazione dell'attività per un periodo limitato ai casinò con apparecchi automatici di Mendrisio e di Herisau, così come ad altri progetti di casinò dello stesso tipo, sulla base del diritto cantonale. Tali proposte sono state respinte<sup>3</sup>.

In base a queste decisioni per noi era chiaro che, dopo l'approvazione della legge sulle case da gioco, non ci era più possibile revocare la moratoria per l'approvazione delle autorizzazioni cantonali per il gioco della boule. Il Parlamento aveva seguito la linea da noi tracciata, affinché la creazione di nuovi kursaal non pregiudicasse la nuova legge. La decisione del legislatore aveva così determinato la via che avremmo seguito.

Il nuovo articolo 61<sup>bis</sup> LCG non colmerebbe dunque nessuna lacuna. Il fatto che non abbiamo mai formalmente respinto le dodici domande pendenti, a causa della moratoria, tendenti a un'approvazione dell'autorizzazione cantonale per il gioco della boule, ma le abbiamo anzi tolte di ruolo dichiarandole prive di oggetto in seguito all'entrata in vigore della LCG, non muta i termini della questione. Il legislatore ha adottato le attuali norme transitorie della LCG consapevole delle conseguenze che avrebbero avuto su tali domande. Le stesse considerazioni sono del resto fatte dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale nel suo rapporto del 5 luglio 2000 relativo all'iniziativa parlamentare Stamm, che persegue lo stesso scopo della presente iniziativa parlamentare.

<sup>2</sup> Boll. Uff. **1997** S 1326 segg.

<sup>3</sup> Boll. Uff. **1998** N 1944 segg.

A questo proposito respingiamo pure il rimprovero sollevato in Consiglio degli Stati il 13 dicembre 2000, secondo il quale la moratoria decretata nell'aprile 1996 per la concessione di autorizzazioni cantonali per il gioco della boule sarebbe illegale<sup>4</sup>. L'Ufficio federale di giustizia aveva esaminato e ammesso la conformità legale della moratoria, prima che questa fosse decretata. Nel caso di Mendrisio il Tribunale federale aveva in seguito confermato che il diritto vigente non conferiva alcuna pretesa giuridica tendente a una concessione dell'autorizzazione per il gioco della boule.

## **2.2 Procedura seguita nel caso di Mendrisio**

Nel suo rapporto del 1° marzo 2001, la CAG-CS motiva la richiesta di modifica legislativa adducendo che, a causa della moratoria dell'aprile 1996, non avremmo mai preso una decisione in merito alla richiesta del Cantone Ticino, tendente alla concessione di un'autorizzazione per il gioco della boule al casinò di Mendrisio, malgrado la procedura avesse raggiunto uno stadio sufficientemente avanzato perché la richiesta potesse essere evasa.

Ricordiamo nuovamente a questo proposito che la sottocommissione DFGP/Tribunali della CdG-CN, che si era allora occupata di esaminare approfonditamente la richiesta del Cantone Ticino in relazione al casinò di Mendrisio, non ha rilevato alcuna disparità di trattamento rispetto ad altre richieste (Sciaffusa, Bienne). La CAG-CS, secondo quanto considera nel suo rapporto del 1° marzo 2001, è giunta alla conclusione che la richiesta del Cantone Ticino era già pronta per essere evasa poco prima della moratoria dell'aprile 1996. Essa si fonda fra l'altro su una nota interna dell'allora competente Ufficio federale di polizia (UFP) indirizzata al DFGP, nella quale l'UFP chiedeva una decisione preliminare. Nello stesso tempo però la sottocommissione rileva pure che, secondo l'UFP, la richiesta avrebbe dovuto essere respinta in virtù della prassi vigente allora in materia di concessioni. Pertanto, in contrapposizione alla posizione assunta dalla CdG-CN, abbiamo ritenuto che in questa situazione, prima di decidere in merito alla domanda, sarebbe innanzitutto stato necessario chiarire in profondità le conseguenze di un'eventuale cambiamento di prassi. La procedura relativa alla richiesta non aveva quindi ancora raggiunto uno stadio sufficiente perché una decisione potesse essere emanata.

Non vediamo il motivo per cui dovremmo scostarci da questa valutazione. Riteniamo quindi che la procedura seguita nel caso di Mendrisio non costituisca una ragione sufficiente per giustificare la modifica legislativa proposta dalla CAG-CS. Ci chiediamo inoltre per quale motivo, fondandosi sulla procedura seguita a suo tempo nel caso di Mendrisio, anche il casinò di Herisau dovrebbe trarre profitto dalla modifica legislativa. Il rapporto della CAG-CS non fornisce del resto alcuna argomentazione in merito.

## **2.3 Disparità di trattamento fra Cantoni**

L'obiettivo della moratoria da noi decretata nel 1996 era di evitare che la realizzazione di un numero illimitato di kursaal pregiudicasse la nuova legge sulle case da

<sup>4</sup> Boll. Uff. **2000** S 917 segg.

gioco. Da parte della Confederazione sussisteva l'intenzione di accordarsi con i Cantoni per trovare una soluzione relativa alla fase transitoria, fino all'entrata in vigore della nuova legge, in modo da poter nel limite del possibile mitigare gli effetti della moratoria. Tale proposito è stato però vanificato dal fatto che singoli Cantoni hanno rilasciato autorizzazioni per casinò con apparecchi automatici, sulla base del diritto cantonale. Altri Cantoni si sono invece attenuti alla moratoria da noi decretata, senza ricorrere a procedimenti elusivi. È stato posto un freno all'apertura di nuovi casinò con apparecchi automatici solo con l'adozione dell'ordinanza del 22 aprile 1998 sugli apparecchi automatici da gioco, con la quale il nostro Consiglio è riuscito ad armonizzare con la Costituzione federale e con la legge sulle case da gioco allora vigente la prassi della Confederazione in materia di autorizzazioni per apparecchi automatici da gioco.

Con l'emendamento di legge richiesto dalla CAG-CS si penalizzerebbero quei Cantoni che in passato hanno rispettato la legislazione federale. Il Cantone del Vallese, a titolo di esempio, ha accettato la moratoria, pur avendo inoltrato, prima che questa venisse decretata, una richiesta di approvazione dell'autorizzazione cantonale per il gioco della boule per il Comune di Leukerbad. Il nostro Consiglio si chiede se i Cantoni penalizzati dalla proposta di revisione della LCG non avrebbero dovuto essere consultati.

## **2.4 Disparità di trattamento fra gestori**

Risultano delle disparità di trattamento anche fra i gestori dei kursaal attuali e dei casinò con apparecchi automatici.

Nel suo rapporto del 1° marzo 2001, la CAG-CS parte dal presupposto che i casinò con apparecchi automatici di Mendrisio e di Herisau non beneficiano di un trattamento di favore rispetto agli altri dieci casinò toccati dalla moratoria da noi decretata. Riguardo ai dieci altri progetti non si trattava infatti di casinò con apparecchi automatici che avevano già operato degli investimenti.

Tale presupposto è infondato. A Sarnen, per esempio, un casinò con apparecchi automatici, anch'esso titolare di un'autorizzazione cantonale, non ha potuto iniziare la propria attività a causa dell'ordinanza del 22 aprile 1998 sugli apparecchi automatici da gioco, nonostante fosse perfettamente pronto ad aprire i battenti. Mentre il gestore di Sarnen non ha avuto la possibilità di ammortizzare i propri investimenti, quelli di Mendrisio e di Herisau, fino alla chiusura in data 31 marzo 2001, hanno potuto disporre di un periodo sufficiente in vista degli ammortamenti per gli investimenti operati. Questa disparità di trattamento sarebbe palesemente accentuata dalla modifica di legge proposta. Del resto i gestori del casinò di Mendrisio erano stati resi attenti sia dalla Confederazione che dal Cantone Ticino riguardo ai rischi collegati a un'apertura. I promotori del casinò di Mendrisio non possono far valere una legittima aspettativa alla protezione degli investimenti effettuati.

Vi è inoltre una disparità di trattamento fra i casinò con apparecchi automatici di Herisau e di Mendrisio, sottoposti al diritto cantonale, e i kursaal esistenti titolari di una concessione provvisoria, ai quali si applica la nuova legge federale sulla case da gioco e sottostanti quindi alla Commissione federale delle case da gioco (CFCG). Che ciò porti ad una distorsione della concorrenza lo dimostra la situazione nel Cantone Ticino: i kursaal di Lugano e di Locarno sono tenuti a versare a titolo di

tassa su case da gioco fino al 40 per cento del loro prodotto lordo dei giochi, destinato in gran parte alle casse AVS. Per il casinò di Mendrisio verrebbe unicamente riscossa una modesta tassa cantonale in funzione del numero di apparecchi automatici, indipendentemente dal prodotto dei giochi. Vi sarebbero quindi più mezzi a disposizione per attirare la clientela grazie a offerte speciali e a strategie di marketing.

## **2.5 Portata incerta della sorveglianza cantonale**

Dall'entrata in vigore della nuova LCG, la CFCG esercita la sorveglianza sulle case da gioco. Da allora la Commissione ha dovuto intervenire a più riprese e constatare diverse irregolarità. Tali mancanze concernevano in particolare il corretto rilevamento del prodotto lordo dei giochi, determinante per la riscossione della relativa tassa, oppure irregolarità tecniche legate al funzionamento degli apparecchi da gioco, come nel caso del sistema di jackpot o dei sistemi elettronici di conteggio e di controllo (SECC).

Ciò dimostra che una subordinazione alla legislazione cantonale dei casinò di Herisau e di Mendrisio comporterebbe per le rispettive autorità cantonali la devoluzione di una gravosa responsabilità in materia di sorveglianza. Sarebbe stato dunque opportuno consultare i due Cantoni in via preliminare.

Il nostro Consiglio parte dal presupposto che i due Cantoni interessati provvederanno a munirsi dei mezzi necessari al fine di esercitare in modo responsabile la sorveglianza a cui saranno tenuti.

Tuttavia dal rapporto della CAG-CS non si evince in quale misura le legislazioni dei due Cantoni siano in grado di garantire i requisiti minimi per una sorveglianza efficace. La questione si pone per esempio in materia di protezione sociale. I kursaal attuali sono tenuti a verificare l'identità di tutti i giocatori prima della loro entrata nelle case da gioco, e ad impedire l'accesso ai giocatori contro i quali è stato emesso un divieto di gioco. La CFCG esamina con regolarità il rispetto di questa prescrizione da parte delle case da gioco titolari di una concessione provvisoria. Non è chiaro se i Cantoni siano in grado di costringere legalmente i casinò con apparecchi automatici a mettere in pratica i citati controlli d'entrata, e se detti casinò debbano essere informati in relazione a divieti di gioco pronunciati dai kursaal esistenti. In caso contrario, vi sarebbe il rischio che numerosi giocatori contro i quali è stato pronunciato un divieto di gioco vadano a tentare la fortuna nei casinò di Mendrisio o di Herisau.

Non essendo i casinò per apparecchi automatici di Mendrisio e di Herisau case da gioco ai sensi della LCG, non è neppure chiaro in che misura la legge sul riciclaggio di denaro (LRD)<sup>5</sup> possa venir loro applicata: soltanto le case da gioco ai sensi della LCG rientrano infatti nel campo d'applicazione di tale legge.

È certo per contro che, in materia di riciclaggio, i casinò con apparecchi automatici non sottostanno alla sorveglianza speciale della CFCG, e che l'ordinanza d'esecuzione della CFCG, nella misura in cui precisa i doveri di diligenza delle case da gioco nella lotta contro il riciclaggio, non è applicabile. Con ciò viene a crearsi un'ulteriore disparità di trattamento nei confronti delle case da gioco titolari di una con-

<sup>5</sup> RS 955.0

cessione provvisoria. I casinò per apparecchi automatici di Mendrisio e di Herisau sono posti di fronte a un'alternativa: o aderiscono a un organismo di autodisciplina riconosciuto dall'autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio, oppure chiedono di essere direttamente subordinati alla sorveglianza di quest'ultima. Entrambe le opzioni implicano comunque una lunga procedura d'esame e d'ammissione.

Affinché l'iniziativa parlamentare raggiunga il suo scopo, è dunque necessario dispensare i casinò con apparecchi automatici di Mendrisio e di Herisau dagli obblighi derivanti dalla LRD. Riteniamo tale soluzione quantomeno azzardata.

## **2.6 Divieto nel Cantone Ticino di apparecchi automatici da gioco al di fuori dei kursaal**

A nostro avviso, vi è un'altra ragione per cui sarebbe stato opportuno consultare il Cantone Ticino.

Ai sensi dell'articolo 60 capoverso 2 LCG, durante un periodo transitorio di cinque anni i Cantoni possono ammettere il proseguimento dell'esercizio secondo il vecchio diritto di al massimo cinque apparecchi automatici da gioco nei ristoranti e in altri locali. La CAG-CS rileva nel suo rapporto che il nuovo articolo 61<sup>bis</sup> LCG prevede, per gli apparecchi automatici da gioco in servizio nei casinò di Herisau e di Mendrisio, una soluzione analoga a quella dell'articolo 60 capoverso 2 LCG.

Tuttavia, nel Cantone Ticino vige un divieto di apparecchi automatici da gioco al di fuori dei kursaal ai sensi della legislazione federale<sup>6</sup>. Il 1° dicembre 1996 il popolo ha chiaramente respinto in votazione cantonale un'iniziativa popolare che mirava a temperare tale divieto. Ci si può quindi chiedere se l'iniziativa parlamentare sia in grado di raggiungere lo scopo che si è prefissata.

Il Consiglio di Stato del Cantone Ticino sarà competente per decidere se il nuovo articolo 61<sup>bis</sup> LCG permetterà o no al casinò per apparecchi automatici di Mendrisio di ottenere un'autorizzazione sulla base del diritto cantonale.

## **3 Prospettive per un'attuazione della modifica di legge**

La CAG-CS propone di conferire un carattere urgente alla revisione della LCG, così da poterla ancora mettere in pratica in modo effettivo. Un'entrata in vigore è da attendersi al più presto per il 1° luglio 2001.

Il 24 gennaio 2001 abbiamo illustrato le prossime fasi della corrente procedura di rilascio di concessioni definitive per case da gioco. Nel mese di maggio 2001 verrà effettuata una prima scelta, attraverso la quale saranno respinte tutte quelle domande che non soddisfano i più importanti presupposti legali. In una seconda fase, nell'autunno 2001, sceglieremo i progetti per i quali sarà rilasciata una concessione definitiva e contemporaneamente stabiliremo le condizioni di concessione. Tutte le richieste rimanenti verranno respinte.

<sup>6</sup> Legge sull'esercizio del commercio e delle professioni ambulanti e degli apparecchi automatici (art. 9a cpv. 3).

Tali circostanze fanno sì che un'eventuale riapertura dei casinò per apparecchi automatici di Herisau e di Mendrisio sulla base del diritto cantonale, grazie alla modifica di legge, sarà comunque di breve durata. Se la loro domanda verrà respinta nel maggio o nell'autunno 2001, non potranno riaprire i battenti del tutto, rispettivamente lo potranno fare solo per qualche mese. Se la loro domanda verrà accolta, i pochi mesi di riapertura saranno da mettere in relazione con la durata della concessione definitiva, che può arrivare fino a vent'anni. Alla luce di queste considerazioni esprimiamo quindi i nostri dubbi in merito all'opportunità della modifica di legge proposta.

#### **4 Parere**

Alla luce delle incertezze e delle disparità di trattamento che una modifica dell'articolo 61<sup>bis</sup> LCG comporterebbe, proponiamo di respingere l'iniziativa parlamentare Lombardi.

2661