



18.017

Messaggio concernente l'approvazione della Convenzione sulla manipolazione delle competizioni sportive

del 31 gennaio 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di un decreto federale concernente l'approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa contro la manipolazione delle competizioni sportive (Convenzione di Macolin).

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

31 gennaio 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale sottopone alle Camere federali per approvazione la Convenzione del Consiglio d'Europa del 18 settembre 2014 sulla manipolazione delle competizioni sportive (cosiddetta Convenzione di Macolin).

Contenuto del disegno

Scopo della Convenzione è prevenire, indagare, punire e perseguire la manipolazione delle competizioni sportive nonché di migliorare lo scambio di informazioni e la collaborazione a livello nazionale e internazionale tra le autorità competenti come pure con le associazioni sportive e con gli organizzatori di scommesse sportive.

Con la Convenzione si chiede agli Stati contraenti di incentivare attivamente, e se del caso di prescrivere per legge, la collaborazione tra tutti i partner (organizzazioni sportive, operatori delle scommesse, autorità giudiziarie e di regolamentazione delle scommesse). Le legislazioni in materia di protezione dei dati devono consentire lo scambio di dati necessario tra i partner. Inoltre, a livello penale, va garantito che la manipolazione delle competizioni legata a corruzione, truffa, minaccia o coazione sia adeguatamente sanzionata.

Alle organizzazioni sportive si raccomanda – e ci si attende da esse – l'emanazione di prescrizioni di autoregolamentazione adeguate a contrastare le attività di manipolazione. Vanno ad esempio vietate le scommesse su manifestazioni nelle quali gli attori sono direttamente coinvolti e la diffusione di informazioni privilegiate. L'accettazione di vantaggi deve essere disciplinata in modo chiaro e le violazioni delle regole di comportamento vanno sanzionate opportunamente. Dovranno essere introdotti organi di denuncia (anonimi) per gli atleti; la collaborazione e lo scambio di informazioni con gli altri partner dovranno essere migliorati. Dovranno altresì essere potenziate le misure di prevenzione negli ambiti della formazione, dell'educazione e dell'informazione.

Le autorità di regolamentazione delle scommesse devono emanare misure adeguate per impedire la manipolazione delle competizioni. Ad esempio dovranno essere vietate o limitate le scommesse su competizioni riservate ai minorenni e le scommesse su competizioni senza valore sportivo (ad es. partite amichevoli). Si dovrà rinunciare a determinati prodotti come ad esempio alcuni tipi di scommesse in diretta e si dovranno prevedere limitazioni e presupposti per la partecipazione alle scommesse dei collaboratori degli operatori delle scommesse. Inoltre gli operatori delle scommesse non dovrebbero avere posizioni dominanti (partecipazione finanziaria) nei club sportivi né un qualsiasi tipo di influsso sugli eventi sportivi (ad es. come sponsor).

La Convenzione è una tappa importante del percorso volto a contrastare la manipolazione delle competizioni sportive in modo uniforme a livello internazionale. Il diritto svizzero risponde già in gran parte alle esigenze della Convenzione. Una volta entrata in vigore la nuova legge federale del 29 settembre 2017 sui giochi in denaro, la Svizzera soddisferà pienamente le esigenze in ogni punto.

Indice

Compendio	838
1 Punti essenziali del progetto	840
1.1 Situazione iniziale e genesi della Convenzione	840
1.2 Panoramica sul contenuto della Convenzione	840
1.3 Valutazione	841
2 Procedura di consultazione	841
2.1 In generale	841
2.2 Risultati della procedura di consultazione	842
3 Spiegazione dei singoli articoli della Convenzione	842
4 Ripercussioni	870
4.1 Ripercussioni per la Confederazione	870
4.1.1 Ripercussioni finanziarie	870
4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	870
4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	870
4.3 Altre ripercussioni	871
5 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale	871
5.1 Rapporto con il programma di legislatura	871
5.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	871
6 Aspetti giuridici	872
6.1 Costituzionalità	872
6.2 Forma dell'atto	872
Decreto federale che approva la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione delle competizioni sportive (<i>Disegno</i>)	873
Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione delle competizioni sportive (Convenzione del Macolin)	875

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale e genesi della Convenzione

Negli ultimi anni, la corruzione e le manipolazioni delle competizioni sono arrivate a rappresentare un rischio enorme per lo sport. Esse costituiscono, insieme al doping, la più importante minaccia per lo sport e ne ledono l'immagine perché eliminano l'imprevedibilità delle competizioni sportive e si pongono in contraddizione con i valori fondamentali dello sport quali l'equità e il rispetto. Esse minano quindi le fondamenta stesse dello sport.

Il Consiglio d'Europa ha riconosciuto già da tempo che la comunità degli Stati deve adottare provvedimenti per tutelare l'integrità dello sport. Già nel 2008, in occasione della loro Conferenza ad Atene, i ministri dello Sport dei Paesi del Consiglio d'Europa hanno evidenziato la necessità di agire nell'ambito delle manipolazioni delle competizioni sportive. Alla Conferenza del Comitato dei ministri tenutasi nel 2010 a Baku, i Paesi del Consiglio d'Europa hanno emanato raccomandazioni volte a contrastare la manipolazione delle competizioni sportive. Successivamente, in occasione della 12ª Conferenza dei ministri dello sport nel 2012, è stato deciso di elaborare una Convenzione vincolante, nel quadro dell'«Accord partiel élargi sur le sport» (APES). Si è trattato di una forma particolare di collaborazione nel campo dello sport nell'ambito del Consiglio d'Europa, alla quale ha partecipato anche la Svizzera, ma che non può essere considerata come un trattato internazionale. Ai lavori della commissione di redazione dell'APES hanno partecipato delegazioni provenienti da più di 30 Paesi europei oltre ad Australia, Canada, Giappone e Nuova Zelanda. Le delegazioni erano composte da rappresentanti delle autorità negli ambiti della giustizia, delle lotterie/scommesse e dello sport. La Convenzione è stata aperta alla firma il 18 settembre 2014 in occasione della 13ª Conferenza dei ministri dello sport tenuta a Macolin. Per questa ragione la Convenzione è denominata a livello informale «Convenzione di Macolin». La Svizzera è stata il primo Paese a sottoscriverla.

A fine settembre 2017 la Convenzione era stata ratificata da tre stati, Norvegia, Portogallo e Ucraina. L'avevano firmata 28 Paesi: Albania, Armenia, Austria, Azerbaigian, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Moldavia, Montenegro, Paesi bassi, Polonia, Russia, Serbia, Slovenia, Spagna, Svizzera e Ungheria.

1.2 Panoramica sul contenuto della Convenzione

La Convenzione ha lo scopo di prevenire, indagare, punire e perseguire la manipolazione delle competizioni nel settore dello sport. Per raggiungere tale obiettivo essa regola essenzialmente i seguenti ambiti:

- obbligo degli Stati a una collaborazione tra organizzazioni sportive, operatori del settore delle scommesse e autorità statali;

- istituzione di punti di contatto nazionali («Single Point of Contact»). La collaborazione internazionale si svolge come d'abitudine;
- prescrizioni in materia di governance per gli operatori del settore delle scommesse volte a contrastare la manipolazione delle competizioni sportive;
- raccomandazioni in materia di governance per le organizzazioni sportive volte a contrastare la manipolazione delle competizioni sportive;
- obbligo degli Stati di definire norme penali in materia di manipolazione delle competizioni;
- meccanismi di attuazione.

Anche se dichiaratamente si pone l'accento sulla manipolazione delle competizioni sportive in relazione alle scommesse, più in generale si vuole combattere ogni sorta di manipolazione delle competizioni sportive.

La Convenzione prevede che i Paesi contraenti possano esprimere riserve in due ambiti (art. 19 cpv. 2 e 36 cpv. 1). Ciò può avvenire al più tardi al momento del deposito degli strumenti di ratifica. La riserva proposta dal Consiglio federale è spiegata nel commento all'articolo 19.

1.3 Valutazione

L'obiettivo della Convenzione è di armonizzare in ambito europeo le legislazioni nazionali in questo importante settore giuridico, di perseguire questa forma di criminalità con standard equiparabili a livello internazionale nonché di rafforzare e semplificare la collaborazione e lo scambio di informazioni tra i Paesi contraenti.

Con l'adesione alla Convenzione di Macolin la Svizzera dimostrerebbe di sostenere una tappa importante del percorso volto a contrastare la manipolazione delle competizioni sportive in modo uniforme a livello internazionale.

2 Procedura di consultazione

2.1 In generale

Dal 20 settembre 2016 al 23 dicembre 2016 la Convenzione è stata oggetto di una procedura di consultazione. La Convenzione è un accordo multilaterale che non può essere modificato unilateralmente. Nell'ambito di un'eventuale approvazione sussiste tuttavia la possibilità di stabilire quali riserve la Svizzera intende formulare.

Nel quadro della procedura di consultazione sono pervenuti 51 pareri. Fra tutti i soggetti invitati si sono espressi 24 Cantoni, cinque partiti politici, un'associazione mantello dell'economia e 15 rappresentanti di cerchie interessate. È pervenuto poi un ulteriore parere. Un Cantone e quattro associazioni dell'economia, rispettivamente di città e Comuni, hanno rinunciato espressamente a esprimere un parere.

2.2 Risultati della procedura di consultazione

La grande maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione accolgono favorevolmente la proposta¹.

Tutti i Cantoni si esprimono a favore dell'adesione della Svizzera alla Convenzione. Fra i partiti, quattro accettano il disegno, uno è fundamentalmente contrario. I rimanenti partecipanti sono favorevoli al progetto.

Singoli partecipanti alla procedura di consultazione hanno espresso critiche soltanto sul seguente aspetto della Convenzione:

- poiché le disposizioni degli articoli 9 e 11 non hanno carattere vincolante, la Convenzione si rivela piuttosto indebolita.

In relazione alla trasposizione della Convenzione nel diritto nazionale sono stati espressi da taluni partecipanti i seguenti auspici:

- si dovrebbe stilare una lista contenente le scommesse, nella fattispecie le scommesse sportive, che si rivelano particolarmente soggette al rischio di manipolazione;
- la corruzione di privati e la manipolazione delle competizioni dovrebbero essere qualificate alla stregua di crimini (e non come semplici delitti);
- le organizzazioni sportive dovrebbero essere obbligate per legge (e non solo invitate) a prendere misure contro la manipolazione delle competizioni e a pubblicare la loro situazione finanziaria;
- il finanziamento della futura autorità intercantonale di vigilanza e d'esecuzione per l'attuazione della Convenzione (Comlot) non dovrebbe essere a carico ai Cantoni;
- il finanziamento della futura autorità intercantonale di vigilanza e d'esecuzione per l'attuazione della Convenzione (Comlot) dovrebbe essere assicurato.

Considerato che la consultazione mostra un'ampia adesione alla ratifica, la proposta non contiene modifiche di sorta rispetto all'avamprogetto inviato in consultazione.

3 Spiegazione dei singoli articoli della Convenzione

Capitolo I: Scopo, principi guida e definizioni

Art. 1 Scopo e obiettivi principali

Lo scopo della Convenzione di Macolin è di contrastare la manipolazione delle competizioni sportive, al fine di tutelare l'integrità dello sport e l'etica sportiva in accordo con il principio dell'autonomia dello sport. Facendo riferimento all'etica sportiva

¹ Il rapporto sui risultati è pubblicato nel sito: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2016 > DDPS.

e all'integrità dello sport la disposizione sottolinea che ogni forma di manipolazione costituisce una minaccia per i valori dello sport. Ciò non significa comunque che ogni tipo di manipolazione debba essere perseguito penalmente. Un obbligo in tal senso sussiste soltanto nell'ambito di cui all'articolo 15.

La volontà di perseguire penalmente la manipolazione di eventi sportivi in Svizzera e di adottare le corrispondenti misure per regolare il mercato delle scommesse sportive è stata espressa dal Consiglio federale già nel rapporto del 7 novembre 2012 «Lotta contro la corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport in adempimento del postulato 11.3754 della Commissione delle scienze, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati del 28 giugno 2011».

Con il messaggio del 21 ottobre 2015 concernente la legge federale sui giochi in denaro e con la legge federale sui giochi in denaro (LGD) il Consiglio federale ha pertanto proposto al Parlamento tutta una serie di disposizioni per lottare contro la manipolazione degli eventi sportivi². Come si illustra nelle pagine seguenti, con l'adozione di tali disposizioni la Svizzera soddisfa pienamente i requisiti previsti nell'accordo.

Il Parlamento ha approvato la LGD il 29 settembre 2017³. Dopo l'entrata in vigore della stessa, la Convenzione potrà pertanto essere ratificata.

Art. 2 Principi guida

L'articolo 2 definisce una lista di principi di fondo (rispetto dei diritti umani, osservanza dei principi di legalità e proporzionalità, protezione della sfera privata e dei dati personali) impiegati quali linee guida per l'elaborazione della Convenzione e che devono essere osservati da tutti gli attori della lotta contro la manipolazione delle competizioni sportive sia nella loro azione sia nei loro rapporti reciproci. Si tratta qui di principi contenuti nella Costituzione svizzera e che vanno pertanto in ogni caso rispettati dalle autorità.

Art. 3 Definizioni

Numero 1: definizione del termine «competizione sportiva»; la Convenzione disciplina le competizioni da un lato organizzate secondo le regole di un'organizzazione sportiva riportata nella lista di cui all'articolo 31 capoverso 2 e dall'altro riconosciute da un'organizzazione internazionale o da altra organizzazione sportiva competente per quel determinato sport. Pertanto una partita di calcio ad esempio, viene considerata come evento sportivo ai sensi della Convenzione se si svolge secondo le regole della federazione calcistica internazionale ed è riconosciuta da una lega calcio nazionale, ad esempio nel quadro di un campionato. Alcuni incontri amichevoli o tornei dilettantistici organizzati per divertimento non rientrano quindi nel campo d'applicazione.

Sono comprese nel concetto di competizione sportiva quale precisato nelle spiegazioni della Convenzione emanate dal Consiglio d'Europa non solo la gara in sé, ma

² FF 2015 6849, in particolare pag. 6989

³ FF 2017 5333

anche alcune procedure come l'estrazione a sorte degli avversari o la designazione degli arbitri.

Sono invece esclusi gli eventi sportivi virtuali presentati da alcuni terminali di scommesse a quote fisse (*fixed odds betting terminal*) che simulano le competizioni. Le altre manifestazioni che hanno luogo in seno alle organizzazioni sportive, come assemblee o conferenze, non devono essere considerate come eventi sportivi.

Il concetto di competizione sportiva utilizzato nella Convenzione corrisponde sostanzialmente alla descrizione contenuta nell'ordinamento svizzero (art. 75 dell'ordinanza del 23 maggio 2012⁴ sulla promozione dello sport, OPSpo) per il quale sono considerate competizioni sportive tutte le manifestazioni sportive organizzate dall'associazione mantello dello sport svizzero, dalle federazioni ad essa affiliate e dalle loro federazioni locali e società sportive che si tengono secondo i regolamenti di una federazione sportiva internazionale o nazionale. La sola differenza è data dal fatto che la cerchia delle possibili competizioni ai sensi dell'OPSpò è del tutto aperta, mentre la Convenzione si applica solo alle competizioni sportive delle federazioni internazionali indicate nella lista di cui all'articolo 31 capoverso 2.

Numero 2: definizione del termine «organizzazione sportiva». Aniché dare una definizione la Convenzione rimanda a una lista di organizzazioni compilata dal Comitato di attuazione della Convenzione ai sensi dell'articolo 31 capoverso 2.

Lo scopo della Convenzione è quello di proteggere in modo globale le competizioni sportive dalla manipolazione, per mantenere inalterati i valori positivi che lo sport riveste per la società civile. A tale proposito va osservato che finora non esiste nel diritto internazionale né in quello svizzero una definizione o una limitazione del significato della parola sport. Dal punto di vista giuridico è assolutamente aperto quali attività vanno ricondotte allo sport organizzato. Uno sguardo sull'evoluzione del movimento olimpico mostra che anche in questo ambito limitato negli ultimi anni vi sono sempre stati cambiamenti. Nuovi sport sono stati inseriti nel programma olimpico e altri sono scomparsi.

La protezione delle competizioni dalle manipolazioni però non dovrebbe essere limitata alle gare negli sport olimpici, ma riguardare in linea di principio tutte le competizioni sportive. Uno sguardo sugli accordi in vigore in materia di lotta contro il doping, in particolare la Convenzione internazionale del 19 ottobre 2005⁵ contro il doping nello sport (Convenzione antidoping) evidenzia come si sia rinunciato a limitare il campo di applicazione nei confronti di singoli sport o federazioni sportive. In quella sede si è preferito piuttosto estendere la regolamentazione a tutte le federazioni sportive e agli sport che si sottomettono volontariamente alle regole dell'agenzia mondiale antidoping (WADA). Per la Convenzione sulla manipolazione delle competizioni sportive una limitazione si rivela però avveduta, in particolare perché si organizzano scommesse anche su gare che nell'immaginario collettivo non rientrano o non rientrano chiaramente nella nozione di competizione sportiva. Si pensi ad esempio a una partita di scacchi in cui un giocatore si batte contro un computer o alle corse di cavalli e di cani. Utilizzando una lista si dovrebbe chiarire in modo univoco se la Convenzione si applica ad attività del genere.

⁴ RS 415.01

⁵ RS 0.812.122.2

Le organizzazioni continentali sono considerate «internazionali», mentre le organizzazioni locali sono reputate «nazionali». Il termine «organizzazioni nazionali» designa altresì le organizzazioni mantello nazionali, come le associazioni mantello nazionali dello sport.

Per il concetto di «organizzazione sportiva» nell'ordinamento giuridico svizzero non esiste alcuna definizione legale e non sussiste pertanto alcuna possibile divergenza.

Numero 3: definizione del termine «organizzatore di competizioni». La definizione si estende alle persone fisiche e alle persone giuridiche. Nella maggior parte dei casi si tratta di organizzazioni sportive, ma succede anche che le organizzazioni sportive riconoscano competizioni organizzate da altri soggetti, ad esempio da un'organizzazione incaricata di un evento polisportivo o da una società privata. Per il concetto di organizzatore di competizioni nell'ordinamento giuridico svizzero non esiste alcuna definizione legale e non sussiste pertanto alcuna possibile divergenza.

Il numero 4 si limita a definire il termine «manipolazione di competizioni sportive», ma di per sé da solo non rappresenta ancora la definizione della fattispecie penale.

Il termine comprende non solo accordi, atti od omissioni effettivamente volti a modificare il risultato o l'andamento di una competizione, ma anche gli atti commessi con questa intenzione che dovessero rivelarsi vani. È il caso ad esempio di un giocatore su cui si sono fatte pressioni che non è stato poi utilizzato in partita dal suo allenatore. Dal momento che il punto centrale è l'intenzione, sono intese solo le manipolazioni intenzionali e non quelle colpose.

Il concetto di manipolazione delle competizioni sportive quale definito nella LGD non differisce da quello che viene utilizzato in questa sede.

Numero 5: il termine «scommessa sportiva» corrisponde dal punto di vista contenutistico a quello utilizzato all'articolo 3 lettera c LGD e fa riferimento ai pronostici fatti puntando sul verificarsi di avvenimenti durante le competizioni sportive che consentono di ottenere un guadagno. L'espressione «operatore di scommesse» utilizzato nella Convenzione comprende tutti i tipi di operatori che forniscono servizi di scommesse sportive, indipendentemente dal fatto che operino per mezzo di una rete fisica o a distanza, pubblici e privati, specializzati in scommesse sportive o no (bookmaker, organizzatori di scommesse sportive specializzati, operatori di giochi d'azzardo e lotterie che offrono prestazioni di scommesse sportive), quale che sia il tipo di scommesse sportive offerto.

Nella Convenzione sono descritti tre diversi tipi di attività problematiche: scommesse sportive illegali (definite anche «scommesse sportive non consentite»), scommesse sportive irregolari e scommesse sportive sospette. L'identificazione di questi diversi tipi di scommesse può giustificare una serie di misure specifiche a cura di una delle Parti interessate.

Sono definite illegali tutte le attività di scommesse sportive di un tipo o di un operatore non autorizzati ai sensi della legislazione del Paese in cui il consumatore si trova.

Il concetto di «scommessa sportiva illegale» viene utilizzato nella LGD nella stessa accezione usata nella Convenzione (cfr. art. 21 e 24 LGD a contrario).

L'espressione «scommessa sportiva irregolare» designa scommesse con caratteristiche non conformi agli standard abituali o futuri del mercato considerato o basate su competizioni sportive il cui svolgimento presenta caratteristiche anomale. L'identificazione delle scommesse irregolari dipende quindi non solo dal mercato delle scommesse ma anche dalle competizioni sportive considerate. Le caratteristiche inusuali di una competizione sportiva possono essere scoperte dalle organizzazioni o dalle autorità coinvolte nella sorveglianza del mercato delle scommesse, dagli operatori del settore delle scommesse e dalle organizzazioni sportive.

L'espressione «scommesse sportive sospette» designa ogni scommessa sportiva che, sulla base di indicatori fondati e concordanti, appare collegata alla manipolazione della competizione sportiva su cui si basa.

Se le autorità, gli organizzatori di scommesse sportive o le organizzazioni sportive dispongono di informazioni concernenti scommesse sportive irregolari e sospette, devono scambiarle tramite le piattaforme nazionali con le organizzazioni e le autorità nazionali e straniere che potrebbero essere coinvolte. I criteri per determinare le scommesse sportive irregolari e sospette sono elaborati se del caso dal Comitato di controllo dell'attuazione della Convenzione, ma la Convenzione non mira ad armonizzare sul piano internazionale il modo in cui questi criteri saranno combinati e le soglie esatte che determinano la caratterizzazione come scommessa irregolare e sospetta, in quanto tali elementi dipendono essenzialmente dalle caratteristiche di ogni mercato nazionale delle scommesse e dalla competizione sportiva considerata.

Numeri 6 e 7: per i concetti di «parte interessata alla competizione» e «informazioni privilegiate», nell'ordinamento giuridico svizzero non esiste alcuna definizione legale e non sussiste pertanto alcuna possibile divergenza.

Capitolo II: Prevenzione, cooperazione e altre misure

Art. 4 **Coordinamento interno**

Questo articolo prescrive che ogni Paese contraente debba armonizzare le strategie e le procedure di tutte le autorità coinvolte nella lotta alla manipolazione delle scommesse sportive e incoraggiare a collaborare le organizzazioni sportive, gli organizzatori di competizioni e gli organizzatori di scommesse sportive. In tal modo alle Parti contraenti si affida un ruolo centrale nella lotta contro la manipolazione delle competizioni sportive. La coordinazione a livello interno nel singolo stato avviene essenzialmente tramite la creazione di piattaforme nazionali.

In Svizzera tale ruolo di coordinamento dovrebbe essere svolto in futuro (cfr. art. 64 e 65 LGD) dall'autorità intercantonale di vigilanza e d'esecuzione, attualmente la Commissione intercantonale delle lotterie e delle scommesse (Comlot). Si deve cooperare non soltanto con le autorità e le organizzazioni esplicitamente citate nella LGD, ma in particolare anche con l'Ufficio federale dello sport (UFSPO), che ai sensi dell'articolo 18 della legge del 17 giugno 2011⁶ sulla promozione dello sport (LPSpo) ha il compito di combattere gli effetti collaterali indesiderati nello sport. L'UFSPO dal canto suo pretende dalle organizzazioni cui sono concessi aiuti finan-

⁶ RS 415.0

ziari il rispetto delle regole per uno sport corretto e sicuro, fra le quali rientrano anche misure contro la manipolazione delle competizioni sportive.

Art. 5 Valutazione e gestione del rischio

La valutazione del rischio di manipolazione delle competizioni sportive costituisce un compito permanente di cui devono occuparsi per conto dello Stato le autorità di regolamentazione delle scommesse e i ministeri dello sport – in Svizzera la Comlot e l'UFSPo. Per quel che attiene alla legislazione, a tale proposito si prevede in particolare che gli organizzatori di scommesse sportive devono elaborare un piano di misure di sicurezza che tenga conto del potenziale di rischio del gioco (art. 42 LGD). Le organizzazioni sportive sostenute ai sensi delle disposizioni della LPSPo, come ricordato in precedenza, sono tenute al rispetto delle regole dello sport corretto e sicuro, fra le quali rientrano le misure contro la manipolazione delle competizioni e altre regole di *good governance*. In questo senso anch'esse devono procedere a una valutazione continua dei rischi di manipolazione.

Art. 6 Educazione e sensibilizzazione

La divulgazione e la sensibilizzazione sui temi della manipolazione delle competizioni deve avvenire essenzialmente tramite le organizzazioni sportive e gli organizzatori di competizioni sportive. Per regolamentazioni più dettagliate sulla sensibilizzazione e sull'educazione si rimanda agli articoli 7 e 10. L'articolo 6 riguarda anche l'educazione di gruppi come atleti giovani, funzionari pubblici, giudici nonché la sensibilizzazione dell'opinione pubblica. L'attuazione può avvenire ad esempio con strumenti quali un codice anti manipolazione, piattaforme Internet e strumenti di apprendimento online.

La Confederazione sostiene educazione e sensibilizzazione subordinando il sostegno offerto alle federazioni sportive nazionali alla realizzazione da parte di quelle di misure ragionevoli a favore dello sport corretto e sicuro. I temi della corruzione e delle scommesse sportive sono pertanto riportati esplicitamente dall'inizio del 2015 nella Carta etica di Swiss Olympic e UFSPo (Carta etica).

Art. 7 Organizzazioni sportive e organizzatori di competizioni

L'articolo 7 tratta delle misure che le organizzazioni sportive e gli organizzatori di competizioni devono prendere nel quadro della lotta contro la manipolazione delle competizioni sportive e va inteso come integrazione dell'articolo 5. In considerazione del principio dell'autonomia dello sport la Convenzione chiede alle Parti contraenti di incoraggiare le organizzazioni sportive ad adottare regole per combattere la manipolazione delle competizioni sportive e i relativi principi di buon governo.

Il capoverso 1 contiene prescrizioni che le organizzazioni sportive devono attuare attraverso regolamenti. Il mancato rispetto dei regolamenti deve comportare procedimenti e sanzioni disciplinari. Per interpretare la nozione di «principi di buon governo» il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha elaborato la Raccomandazione CM/Rec(2005)8 del 20 aprile 2005 agli Stati membri. Ai fini della

presente Convenzione i principi richiedono fra l'altro di garantire una procedura trasparente nelle questioni finanziarie e amministrative e nelle strutture democratiche.

Il capoverso 2 indica singole misure che le organizzazioni sportive dovrebbero adottare per impedire la manipolazione delle competizioni. Queste misure possono essere attuate tramite procedure, norme, pratiche o regole.

Le organizzazioni sportive dovrebbero essere incoraggiate a prendere le seguenti misure:

- lettera a: controllo rinforzato ed efficace dello svolgimento delle competizioni sportive esposte al rischio di manipolazione;
- lettera b: segnalazione di attività sospette alle autorità o alla piattaforma nazionale;
- lettera c: garanzia per gli attori della competizione di poter segnalare le attività sospette in modo confidenziale. Il destinatario dell'informazione deve essere di affidabilità e integrità incontestabili e in particolare non deve essere implicato nella competizione (ad es. dirigente di società). Questi meccanismi possono comprendere ad esempio una permanenza telefonica, un'applicazione mobile, un luogo indipendente, un mediatore affidabile tenuto al segreto o la possibilità di dichiarare in modo anonimo e/o di vedere preservato il proprio anonimato nel corso della procedura. Vi rientrano anche le misure per proteggere gli informatori (*whistleblower*);
- lettera d: sensibilizzazione delle Parti interessate alla competizione, compresi i giovani atleti, tramite azioni d'informazione e di formazione sui rischi di manipolazione delle competizioni. Se possibile anche i tifosi dovrebbero essere informati e coinvolti nella lotta contro la manipolazione delle competizioni, benché non possano essere considerati «attori della competizione» in senso stretto;
- lettera e: la designazione il più possibile tardiva degli arbitri. Ciò può contribuire a rendere meno facili i tentativi di corruzione degli stessi.

Capoverso 3: le organizzazioni sportive devono essere invitate a infliggere sanzioni disciplinari per l'infrazione di regole interne riguardanti la manipolazione delle competizioni. Secondo il testo esplicativo della Convenzione redatto dal Consiglio d'Europa vanno rispettate le stesse regole formulate nell'articolo 7 capoverso 2 lettera d della Convenzione contro il doping. Secondo dette disposizioni i procedimenti disciplinari devono garantire il rispetto dei diritti umani. Si devono rispettare i principi internazionali riconosciuti e garantire il rispetto dei diritti fondamentali degli sportivi interessati. Le persone sospettate hanno diritto a un processo equo nonché al patrocinio e alla rappresentanza legale. Le autorità inquirenti devono essere indipendenti dalle autorità disciplinari. Devono inoltre esistere disposizioni chiare e applicabili per quanto concerne il diritto di impugnazione. Ciò significa che per le sanzioni disciplinari pronunciate dalle organizzazioni sportive deve sussistere la possibilità di rinvio a un tribunale o a un tribunale arbitrale.

Le eventuali sanzioni pronunciate da un'organizzazione sportiva devono parimenti essere riconosciute e applicate dalle organizzazioni sportive straniere e internazionali. Questa disposizione si fonda sui regolamenti in materia di lotta contro il doping.

Capoverso 4: le sanzioni disciplinari in ambito sportivo derivano da un ordine giuridico distinto dal diritto penale; si basano su norme distinte applicate secondo procedure e modalità di prova diverse. Pertanto le sanzioni disciplinari non sono paragonabili a sanzioni penali. Il principio «ne bis in idem» non esclude quindi che un atto sia sanzionato sia sul piano disciplinare sia su quello penale. Parimenti un atto può essere sanzionato dal punto di vista disciplinare senza essere rilevante per il diritto penale, o dal punto di vista penale senza dar luogo a sanzioni disciplinari.

La Svizzera rispetta il dovere di incoraggiare le organizzazioni sportive in quanto nell'accordo di prestazioni con Swiss Olympic, l'associazione mantello dello sport svizzero, e nei contratti che regolano le sovvenzioni alle federazioni sportive, pretende regolarmente che tutte queste controparti adottino le misure necessarie per garantire correttezza e sicurezza nello sport, in conformità alle norme della Carta etica. Il numero 9 della Carta etica dello sport obbliga tutte le Parti interessate a rendere sistematicamente pubblici la gestione di conflitti d'interessi, omaggi, dati finanziari e scommesse.

Di conseguenza nell'accordo di prestazioni 2014/2016 Swiss Olympic si è impegnata nei confronti dell'UFSPPO a:

- elaborare per le federazioni affiliate offerte adeguate ai bisogni e strumenti per attuare la Carta etica;
- controllare l'attuazione della Carta etica da parte delle federazioni e adottare misure nel caso di mancata attuazione;
- redigere un codice di comportamento per gli atleti;
- elaborare in collaborazione con l'UFSPPO un codice di comportamento per allenatori e monitori;
- garantire che le federazioni adottino il prima possibile ma comunque non oltre la fine del 2015 il codice di comportamento per gli allenatori.

Le federazioni sportive nazionali sono già ora sensibilizzate alla tematica della manipolazione delle competizioni sportive. Ad esempio l'associazione svizzera di football dispone di un programma per garantire l'integrità del calcio, che impone al giocatore il rispetto di determinate regole:

- informazione: conoscere le regole;
- sicurezza: non scommettere mai sulle partite di calcio;
- prudenza: mai trasmettere ad altri informazioni confidenziali;
- integrità: mai concordare il risultato di una partita di calcio;
- franchezza: denunciare subito ogni tentativo di corruzione.

Nel quadro della LGD le organizzazioni sportive hanno ora obblighi sanciti penalmente. L'articolo 64 capoverso 2 della LGD obbliga le organizzazioni che sospettano la manipolazione di una competizione sportiva a informare senza indugio l'auto-

rità intercantonale di vigilanza e d'esecuzione competente nel caso in cui partecipano alla competizione, la organizzano o la supervisionano.

Per quel che attiene alle garanzie procedurali nel procedimento disciplinare, l'articolo 75 del Codice civile⁷ (CC) garantisce per i soci delle organizzazioni sportive costituite in forma di associazione la possibilità di contestare davanti al giudice le risoluzioni contrarie alla legge o agli statuti.

Art. 8 Misure relative al finanziamento delle organizzazioni sportive

La disposizione chiede in particolare che gli Stati contraenti:

- pretendano la trasparenza finanziaria delle organizzazioni sportive che sostengono finanziariamente (cpv. 1);
- aiutino le organizzazioni sportive negli sforzi contro la manipolazione delle competizioni sportive (cpv. 2);
- valutino la sospensione degli aiuti finanziari agli atleti sanzionati per manipolazione di competizioni per la durata della sanzione (cpv. 3).
- neghino o riducano il sostegno finanziario se l'organizzazione sportiva non fa quanto ci si può attendere per impedire la manipolazione di competizioni sportive (cpv. 4).

Capoverso 1: la disposizione non concerne l'impiego dei fondi pubblici da parte delle organizzazioni sportive a livello di contenuto, ma mira a far sì che tali organizzazioni dispongano di un'amministrazione efficiente e di una gestione finanziaria trasparente.

L'obbligo delle Parti contraenti di assicurare una sufficiente trasparenza di tali organizzazioni, «sostenute finanziariamente dalle Parti» va inteso come standard minimo. Le Parti il cui ordinamento giuridico interno richiede una trasparenza analoga anche nei confronti di organizzazioni non sovvenzionate, possono naturalmente applicarla.

La Svizzera soddisfa l'obbligo nel limite in cui le autorità federali, ai sensi dell'articolo 11 della legge del 5 ottobre 1990⁸ sui sussidi possono pretendere dalle organizzazioni che ricevono aiuti finanziari una generica trasparenza in materia di finanze. Oltre a ciò l'UFSPo in linea di principio inserisce in tutti i contratti di sussidio stipulati con le organizzazioni sportive una clausola che obbliga l'organizzazione a consentire su richiesta l'accesso a tutte le scritture contabili. Il diritto svizzero non prevede invece un obbligo di rendiconto per le organizzazioni sportive non sovvenzionate, quali le società sportive. Naturalmente però queste organizzazioni sono tenute a render conto delle proprie finanze ai soci.

Capoverso 2: dal momento che le organizzazioni sportive hanno un ruolo decisivo nella lotta alla manipolazione delle competizioni, le Parti contraenti devono vagliare la possibilità di sostenerle nell'impegno in questo ambito.

⁷ RS 210

⁸ RS 616.1

Basandosi sull'articolo 4 LPSpo l'UFSPo versa regolarmente a Swiss Olympic contributi destinati – ai sensi dell'articolo 41 capoverso 3 lettera d OPSpo – anche alla realizzazione di misure nel campo dello sport corretto e sicuro, che includono anche le disposizioni contro la manipolazione delle competizioni sportive. Non sono previste misure di sostegno più incisive.

Capoverso 3: la Confederazione non dispone di basi legali per concedere un sostegno finanziario diretto a singoli sportivi. Nello sport elvetico il sostegno individuale si sostanzia essenzialmente a due livelli: aiuti ai militari a contratto temporaneo o sostegno tramite la fondazione Aiuto sport svizzero. Per gli atleti che dispongono di un contratto come soldati a contratto temporaneo con il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport la violazione delle norme antidoping o il coinvolgimento nella manipolazione di risultati sportivi costituisce una violazione della Carta etica che hanno riconosciuto espressamente come vincolante, che potrebbe portare al ritiro dei contributi di sostegno.

Capoverso 4: l'articolo 32 capoverso 1 lettera d della LPSpo prevede che alle organizzazioni sportive e agli organizzatori di manifestazioni sportive si possano negare aiuti finanziari o chiederne la restituzione se esse non adempiono i loro obblighi nel campo dello sport corretto e sicuro. I contratti di sovvenzione dell'UFSPo contengono pertanto clausole che prevedono la restituzione dei contributi da parte delle organizzazioni sportive in caso di violazione delle regole sullo sport corretto e sicuro, fra le quali rientra anche il divieto di manipolazione delle competizioni.

Art. 9 Misure relative alle autorità per la regolamentazione delle scommesse o alle altre autorità responsabili

Oltre alle organizzazioni sportive, anche le autorità per la regolamentazione delle scommesse (o altre autorità responsabili) hanno un ruolo chiave nel garantire lo scambio di informazioni tra le organizzazioni sportive e gli organizzatori di scommesse sportive, nel coordinamento delle regolamentazioni rivolte agli organizzatori di scommesse sportive nonché nella sorveglianza del rispetto di tali regole.

La Convenzione obbliga le Parti contraenti a istituire un'autorità preposta alla regolamentazione che applichi le misure «pertinenti» per combattere la manipolazione delle competizioni in relazione alle scommesse sportive. Il catalogo elencato nell'accordo non è tuttavia vincolante per le Parti contraenti in quanto si tratta di misure da prendere «se del caso». L'autorità di controllo è tenuta pertanto a prendere le misure elencate soltanto nei limiti in cui si abbiano nel singolo Paese le basi legali per l'applicazione di tali disposizioni. Lo scambio d'informazioni di cui alla lettera a, ad esempio, è possibile solo nel quadro della legislazione concernente la protezione dei dati. Dal testo della Convenzione e dalle spiegazioni del Consiglio d'Europa al riguardo non si evince invece per i gli Stati contraenti un obbligo a creare le basi legali per poter applicare le suddette misure. Nella fattispecie esse comprendono quanto riportato di seguito.

Capoverso 1 lettera a: scambio di informazioni tempestivo con altre autorità o piattaforme nazionali su scommesse sportive illegali, irregolari o sospette. Si deve decidere di volta in volta quali informazioni siano da considerare rilevanti.

Capoverso 1 lettera b: la limitazione dell'offerta di scommesse sportive, per escludere le manifestazioni sportive che presentano un elevato rischio di manipolazione. Vi rientrano le competizioni alle quali prendono parte soprattutto persone minori di 18 anni, o competizioni che presentano un interesse sportivo limitato, come le partite amichevoli.

Capoverso 1 lettera c: la diffusione anticipata di informazioni a organizzazioni sportive, se si tengono scommesse sulle loro competizioni. Sulla base di tali informazioni le organizzazioni sportive dovrebbero poter meglio individuare e gestire eventuali manipolazioni delle proprie competizioni.

Capoverso 1 lettera d: una norma a favore dell'uso sistematico di mezzi di pagamento che consentano la tracciabilità di flussi di denaro che superano una soglia determinata. Questa tracciabilità è un aspetto importante nelle indagini su casi di manipolazione delle competizioni, riciclaggio di denaro o altri reati.

Capoverso 1 lettera e: predisposizione di meccanismi in collaborazione con le organizzazioni sportive per garantire l'attuazione del divieto di scommettere per gli atleti interessati alla competizione.

Capoverso 1 lettera f: possibilità di sospendere le scommesse in merito a cui si siano ricevute segnalazioni rilevanti.

In Svizzera in merito a tali misure la legislazione prevede quanto segue:

- in base alla vigente legge federale dell'8 luglio 1923⁹ in materia di lotterie e scommesse professionalmente organizzate i Cantoni hanno dato vita tramite concordato intercantonale a una Commissione delle lotterie e delle scommesse (la Comlot). Anche la LGD riprende la commissione, indicata come «autorità intercantonale di vigilanza e d'esecuzione» attribuendole ampi compiti nel campo della coordinazione e dell'emanazione di misure contro la manipolazione delle competizioni collegate a scommesse sportive;
- detta autorità autorizza le scommesse sportive accertandosi fra l'altro che possano essere svolte in modo sicuro e trasparente (art. 25 cpv. 1 LGD);
- essa può di conseguenza per esempio proibire scommesse su manifestazioni sportive che non hanno un valore sportivo rilevante e sono pertanto a rischio di manipolazione;
- basandosi su tale disposizione può chiedere agli organizzatori di scommesse che informino di volta in volta le organizzazioni sportive sull'offerta di scommesse sportive rilevanti e che queste, sulla scorta delle informazioni ricevute dagli organizzatori di scommesse verifichino che gli atleti rispettino i divieti previsti per loro;
- non può autorizzare scommesse sportive su eventi sportivi cui partecipano in maggioranza minorenni (art. 25 cpv. 2 LGD);
- gli articoli 65, 111 e 112 della LGD garantiscono che l'autorità abbia un adeguato scambio di informazioni con tutte le pertinenti autorità e le organizzazioni;

⁹ RS 935.51

- nell’ambito della vigilanza – in caso di violazione della legge o di altre irregolarità – essa ha la competenza di disporre «le misure necessarie per ripristinare lo stato legale e sopprimere le irregolarità» (art. 108 cpv. 1 lett. g LGD);
- nel quadro della concessione di autorizzazioni deve verificare inoltre l’esistenza di un piano di sicurezza che contenga una sistema di controllo che verifica e documenta le poste e il pagamento delle vincite (art. 22 cpv. 1 lett. h combinato disposto con l’art. 42 cpv. 2 lett. b LGD).

Art. 10 Operatori di scommesse sportive

Il capoverso 1 obbliga le Parti contraenti ad adottare misure per impedire i conflitti di interesse e l’abuso di informazioni privilegiate da parte di persone coinvolte nella predisposizione dell’offerta di scommesse.

In particolare si vuole evitare:

- la possibilità di scommettere sui propri prodotti;
- che gli operatori delle scommesse in qualità di sponsor o comproprietari di un’organizzazione sportiva possano influenzare una competizione sportiva. Ciò non si sostanzia in un divieto di sponsorizzazione delle competizioni da parte degli operatori delle scommesse. Tuttavia, è opportuno ricordare che in questo ambito esiste il rischio di un conflitto di interessi che deve essere riconosciuto dalle autorità competenti e se del caso perseguito. Da una parte sussiste il pericolo che l’operatore delle scommesse sfrutti la sua posizione di sponsor, che gli procura informazioni privilegiate, nel rapporto con i propri clienti, dall’altra è possibile che cerchi di influenzare a proprio favore lo svolgimento di una competizione;
- che le Parti interessate non siano coinvolte nella compilazione delle quotazioni di scommesse;
- che gli operatori delle scommesse che controllano un’organizzazione sportiva o sono controllati da un’organizzazione sportiva offrano scommesse riguardanti le competizioni di tale organizzazione sportiva.

Il capoverso 2 chiede alle Parti di incoraggiare gli organizzatori di scommesse sportive e le loro organizzazioni di categoria a sensibilizzare proprietari e dipendenti in merito alla tematica della manipolazione delle competizioni e a formalizzare in questo campo.

Ai sensi dell’articolo 42 LGD gli organizzatori di scommesse sportive sono tenuti ad approntare un piano di misure di sicurezza che prevede disposizioni volte a garantire la gestione sicura e trasparente dei giochi e a combattere criminalità e riciclaggio di denaro. In tal modo la legislazione svizzera va oltre il mero incoraggiamento e richiede misure concrete.

Il capoverso 3 esige che le Parti adottino le misure necessarie per obbligare gli operatori a segnalare senza indugio le scommesse illegali o sospette all’autorità di regolamentazione delle scommesse oppure alle altre autorità responsabili o alla piattaforma nazionale.

Con la LGD la Svizzera adempie gli obblighi di cui sopra. L'articolo 22 capoverso 1 lettera f LGD pretende dagli organizzatori di scommesse sportive una gestione indipendente degli affari. I membri degli organi direttivi pertanto non possono assumere cariche direttive in organizzazioni sportive che partecipano a competizioni sportive per le quali detto operatore propone scommesse sportive. Pertanto gli organizzatori di scommesse sportive non possono essere sponsor di sportivi o di squadre per i quali propongono scommesse sportive e non possono avere il controllo finanziario di organizzazioni sportive i cui atleti o le cui squadre partecipano a competizioni sportive per le quali l'operatore propone scommesse sportive (art. 22 cpv. 1 lett. f e 63 LGD). Ciò non esclude comunque che gli organizzatori di scommesse sportive possano essere attivi come sponsor di una federazione sportiva o di una lega, perché in tale posizione non è possibile in alcun modo influenzare il comportamento sportivo dei partecipanti alle competizioni. Infine gli operatori delle scommesse devono disporre di un piano di misure di sicurezza e un piano di misure sociali (art. 22 cpv. 1 lett. h LGD). Su queste basi si possono pretendere dalle imprese le misure necessarie per evitare che i propri collaboratori partecipino a scommesse o concorsi nei quali essi sono coinvolti nella compilazione delle quotazioni.

L'obbligo di segnalare scommesse irregolari o sospette all'autorità di regolamentazione delle scommesse è assolto dalla Svizzera con le disposizioni dell'articolo 64 capoverso 1 LGD.

Art. 11 Lotta alle scommesse sportive illegali

Gli operatori di scommesse sportive illegali (non consentite) rappresentano una minaccia particolare nell'ambito della manipolazione, dal momento che chi offre tali prodotti si sottrae a ogni tipo di controllo e non è disposto a collaborare. Pertanto la lotta alle scommesse sportive illegali – anche nei casi in cui esse siano ammesse in altri Paesi – costituisce una parte importante nella lotta contro la manipolazione delle competizioni sportive. Le Parti contraenti della Convenzione non sono obbligate ad adottare determinate misure, ma devono per lo meno prendere in considerazione l'adozione di misure.

Già secondo il diritto finora vigente in Svizzera vige il divieto di pubblicità per le scommesse proibite (art. 33 cpv. 2 della legge sulle lotterie e le scommesse professionalmente organizzate). Tale divieto resta anche nella nuova legge sui giochi in denaro (art. 74 cpv. 3 LGD). Oltre a ciò in futuro si vuole bloccare l'accesso alle offerte di gioco non autorizzate (art. 86–93 LGD), che costituisce un notevole passo avanti nella lotta alle scommesse illegali online.

Capitolo III: Scambio di informazioni

Art. 12 Scambio di informazioni tra le autorità pubbliche competenti, le organizzazioni sportive e gli organizzatori di scommesse sportive

La lotta contro la manipolazione presuppone un sostanziale scambio di informazioni su questioni diverse fra le autorità pubbliche interessate, ivi comprese le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie, le organizzazioni, gli organizzatori di competizioni, gli organizzatori di scommesse sportive e le piattaforme nazionali. Lo scambio

di informazioni nell'ambito dei procedimenti di assistenza giudiziaria e di estradizione non può però avvenire con autorità diverse da quelle di procedimento penale interessate. La legge federale del 20 marzo 1981¹⁰ sull'assistenza in materia penale e gli strumenti internazionali, soprattutto a livello di Consiglio d'Europa, regolano fra l'altro lo scambio di informazioni. Il principio è che le informazioni non vengono comunicate al di fuori del procedimento penale.

Capoverso 1: ciascuna Parte deve facilitare, in conformità alla propria legislazione in materia di protezione dei dati, gli scambi di informazioni rilevanti tra le Parti interessate.

Le Parti contraenti dispongono di un margine di manovra nei limiti in cui non si prescrive l'obbligo di predisporre informazioni specifiche. Per «informazioni pertinenti» si può intendere ogni elemento d'informazione raccolto da una persona che partecipa all'organizzazione o allo svolgimento di una competizione sportiva o di una scommessa sportiva e che potrebbe interessare un'altra persona nella sua lotta alla manipolazione delle competizioni. Queste informazioni possono riguardare ad esempio il volume delle scommesse raccolte su una particolare competizione, l'eccezionale variazione di una quota o la localizzazione geografica degli autori di scommesse irregolari. Si può anche trattare di voci in merito alla manipolazione di una competizione.

Capoverso 2: su richiesta, l'autorità o l'organizzazione che riceve questo tipo di informazioni dovrà informare l'organizzazione che gli ha trasmesso l'informazione del seguito dato alla comunicazione. Tuttavia la legislazione interna può porre limiti a questa informazione. Ad esempio, le autorità di perseguimento penale che istruiscono un'indagine sulla base di elementi comunicati da organizzazioni private non sono autorizzate a diffondere alcune informazioni sul caso in virtù del segreto d'ufficio cui sottostanno l'indagine o l'istruzione.

Capoverso 3: al fine di combattere le scommesse sportive illegali le Parti contraenti devono riesaminare e migliorare costantemente la collaborazione e lo scambio di informazioni.

Negli articoli 64, 65, 111 e 112 LGD si prevedono le disposizioni necessarie a consentire e assicurare uno scambio completo delle informazioni fra le diverse autorità e fra autorità e privati. L'autorità intercantonale di vigilanza e d'esecuzione è pertanto tenuta a collaborare con le organizzazioni sportive, gli organizzatori di scommesse sportive e le autorità, anche all'estero. Questo implica segnatamente lo scambio reciproco di informazioni, che in alcuni casi può riguardare anche le misure adottate. Per l'inoltro di dati personali è comunque necessaria una base legale più solida, come ad esempio l'articolo 64 capoverso 3 o 65 capoverso 2 LGD.

A norma dell'articolo 64 LGD in particolare gli organizzatori di scommesse sportive e le organizzazioni con sede in Svizzera che partecipano alle competizioni sportive o le organizzano, ne curano lo svolgimento o le supervisionano informano l'autorità intercantonale di vigilanza e d'esecuzione in caso di sospetta manipolazione. Essi devono inoltre fornire alle autorità di Confederazione, Cantoni e Comuni le informazioni necessarie per la prevenzione e il perseguimento di manipolazioni di com-

¹⁰ RS 351.1

petizioni sportive. La suddetta autorità di vigilanza e d'esecuzione a sua volta può trasmettere i dati ricevuti, inclusi quelli personali degni di particolare protezione, agli organizzatori di scommesse sportive o agli organizzatori di manifestazioni sportive coinvolti nello svolgimento di una manifestazione sportiva, se vi sono fondati motivi di sospettare una manipolazione (art. 65 cpv. 2 LGD). L'autorità intercantonale è tenuta inoltre a denunciare all'autorità di perseguimento penale comportamenti punibili, a collaborare con le altre autorità e a prestare mutua assistenza (art. 111 LGD).

Art. 13 Piattaforma nazionale

L'articolo 13 prescrive di identificare in tutti i Paesi contraenti una piattaforma nazionale incaricata di affrontare la manipolazione delle competizioni sportive. Questo elemento è uno dei punti chiave della Convenzione. L'identificazione della piattaforma deve prendere in considerazione le strutture nazionali già presenti. L'incarico non deve obbligatoriamente essere affidato a un'autorità pubblica, ma tale scelta potrebbe avere il vantaggio di creare un quadro neutrale per la collaborazione tra gli attori privati provenienti da diversi settori e di offrire condizioni appropriate per lo scambio di informazioni.

La piattaforma nazionale ha da un lato la responsabilità di coordinare la lotta alla manipolazione delle competizioni sportive a livello nazionale e garantisce pertanto l'effettivo funzionamento dello scambio di informazioni fra le autorità statali di cui all'articolo 12, dall'altro funge essenzialmente da centro di contatto per lo scambio di informazioni a livello internazionale.

In considerazione del carattere transnazionale dei rischi collegati alla manipolazione, effettivamente è molto importante che le informazioni possano essere scambiate rapidamente fra le Parti.

Da quanto detto a proposito dell'articolo 12 si evince che i compiti di questa piattaforma in Svizzera sono stati attribuiti all'autorità intercantonale di vigilanza e d'esecuzione. Nel messaggio concernente la LGD si fa esplicito riferimento ad essa.

Art. 14 Protezione dei dati personali

L'articolo 14 chiede in linea di principio che nell'adottare misure contro la manipolazione delle competizioni sportive si rispettino le pertinenti normative nazionali e internazionali sulla protezione dei dati. Sul piano internazionale, le norme di protezione dei dati sono stabilite in particolare dalla Convenzione del 28 giugno 1981¹¹ per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale (Convenzione 108) e dal Protocollo aggiuntivo alla Convenzione per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale concernente le autorità di controllo e i flussi internazionali di dati dell'8 novembre 2001¹² (Protocollo aggiuntivo n. 181). L'applicazione della presente Convenzione avviene a prescindere dal fatto che le Parti contraenti abbiano ratificato o meno la Convenzione 108. Tuttavia le Parti contraenti devono garantire

¹¹ RS 0.235.1

¹² RS 0.235.11

che nel trattamento dei dati personali, che comprende anche il rilevamento e lo scambio di dati, vengano rispettati i principi della legalità, della proporzionalità, dell'esattezza, della destinazione vincolata nonché della buona fede.

In Svizzera questi principi sono sanciti negli articoli 4, 5 e 7 della legge federale del 19 giugno 1992¹³ sulla protezione dei dati (LPD), che si applica al trattamento di dati da parte di organi federali nonché di persone e organizzazioni di diritto privato. Secondo gli articoli 17 e 19 LPD, gli organi federali per principio possono trattare dati personali solo se ne esiste una base legale. Il trattamento di dati personali degni di particolare protezione è consentito solo se lo prevede esplicitamente una legge in senso formale.

La LGD prevede disposizioni concrete per il trattamento dei dati. Gli articoli 64 e 65 definiscono la collaborazione fra gli organizzatori di scommesse sportive, l'autorità intercantonale e le organizzazioni con sede in Svizzera che partecipano a competizioni, le organizzano o le sorvegliano. Gli articoli 111 e 112 LGD disciplinano l'assistenza amministrativa fra l'autorità intercantonale e le autorità competenti, tanto svizzere che estere. L'articolo 110 LGD stabilisce quali dati possono essere trattati dall'autorità intercantonale per adempiere i propri compiti legali.

Secondo la vigente base legale, il trattamento di dati personali da parte dell'autorità intercantonale è anch'esso assoggettato alle disposizioni della LGD. L'articolo 11 della Convenzione intercantonale del 7 gennaio 2005¹⁴ sulla sorveglianza, l'autorizzazione e la ripartizione dei benefici delle lotterie e scommesse che si svolgono a livello intercantonale o svizzero sancisce la competenza del Tribunale federale nei casi in cui la convenzione non prevede disposizioni specifiche. Nell'articolo 38 capoverso 1 invece, il progetto di consultazione del 12 giugno 2017¹⁵ concernente il Concordato intercantonale sui giochi in denaro prevede in futuro l'applicazione per analogia delle disposizioni di protezione dei dati del Cantone di Berna.

Il sistema di protezione dei dati risultante dall'applicazione delle disposizioni di LPD, LGD nonché dai Concordati intercantionali vigenti e progettati è sufficiente ai fini della Convenzione.

Capitolo IV: Diritto penale sostanziale e cooperazione in materia di applicazione della normativa

Lo scopo degli articoli 15–18 è di garantire che il diritto interno delle Parti contraenti preveda sanzioni penali per la manipolazione delle competizioni sportive che consenta di punire in modo adeguato questi crimini.

Art. 15 Reati relativi alla manipolazione delle competizioni sportive

L'articolo 15 prescrive alle Parti contraenti di garantire la possibilità di sanzionare penalmente la manipolazione delle competizioni quando esse comprendano elementi di coazione, di corruzione o di truffa come definiti dal diritto interno di ciascuna Parte. Non è invece necessario prevedere una fattispecie penale specifica e uniforme

¹³ RS 235.1

¹⁴ Disponibile al sito www.fdkl.ch > Themen > Konkordate

¹⁵ Disponibile al sito www.fdkl.ch > Aktuelles

per la manipolazione delle competizioni sportive. In funzione delle definizioni delle fattispecie penali esistenti e della giurisprudenza pertinente, le Parti hanno facoltà di decidere se affidarsi alle disposizioni penali esistenti ad esempio sull'estorsione, la corruzione o la truffa, o se stabilire nuove fattispecie penali come la manipolazione delle competizioni sportive. Ciò significa che è sufficiente se le situazioni menzionate possono essere comprese in una determinata fattispecie e non è necessario cercare di attribuirle a un'ulteriore fattispecie.

Ciò facendo la Convenzione accetta consapevolmente che le Parti contraenti possono combattere la manipolazione delle competizioni con norme penali diverse fra loro e parte dal principio che non si ha una figura unitaria della manipolazione delle competizioni sportive.

Ai sensi delle spiegazioni di cui sopra la Svizzera soddisfa già con il diritto vigente gli obblighi derivanti dalla Convenzione in quanto diverse forme di manipolazione delle competizioni possono essere sussunte nelle norme penali esistenti.

Tuttavia le sentenze del Tribunale penale federale del 13 novembre 2012¹⁶ hanno mostrato che non tutte le fattispecie di manipolazione delle competizioni sono coperte dal diritto vigente e in particolare il reato di truffa (art. 146 del Codice penale¹⁷, CP) non è applicabile a tutti i casi in cui le scommesse sportive fatte sulla base di un accordo di manipolazione vengono piazzate presso un organizzatore di scommesse online (e non un operatore fisicamente identificato) e ai casi in cui la manipolazione avviene indipendentemente da scommesse sportive.

Questa lacuna sarà colmata da un lato con il nuovo articolo 25a della LPSPo, adottato insieme alla LGD, e dall'altro dagli articoli 322^{octies} e 322^{novies} CP riveduti, in vigore dal 1° luglio 2016.

Con il nuovo articolo 25a LPSPo si vuole proteggere la corretta competizione sportiva e con essa l'integrità e la credibilità dello sport come bene immateriale. La norma si rifà ai reati di corruzione ma non richiede per configurarla un particolare rapporto di lealtà verso un datore di lavoro o un mandante. In luogo di essi si prevede la turbativa dell'andamento regolare della competizione sportiva. Rientrano comunque nella fattispecie di reato solo gli accordi di corruzione o l'istigazione a manipolare le competizioni sulle quali contemporaneamente si scommette. Si tratta in quest'ultima ipotesi di una limitazione relativamente esigua, perché nella pratica la manipolazione delle competizioni sportive avviene regolarmente nell'ambito di scommesse sportive.

Gli articoli 322^{octies} e 322^{novies} CP colmano del resto tale lacuna, poiché considerano la corruzione attiva e passiva di privati punibile anche se non avvengono nell'ambito della concorrenza in campo economico. Basta che esista un rapporto di fiducia, ad esempio fra un dipendente o mandatario e un mandante. Se atleti o funzionari si trovano in un rapporto di fiducia con un datore di lavoro o un mandante possono quindi essere parte di una corruzione di privati ai sensi degli articoli 322^{octies} e 322^{novies}. Sarà la giurisprudenza a mostrare se, nel singolo caso concreto – ove non sussista un immediato rapporto contrattuale – si possa configurare un rapporto di fiducia rile-

¹⁶ SK 2011.33 e SK 2012.21

¹⁷ RS 311.0

vante con gli organizzatori di competizioni sportive basandosi solo sull'accettazione dei pertinenti regolamenti di gara.

Con le nuove disposizioni penali il diritto svizzero soddisfa le richieste dell'articolo 15 della Convenzione.

Art. 16 Riciclaggio dei proventi relativi alla manipolazione delle competizioni sportive

Capoversi 1 e 2: la Convenzione esige che la manipolazione sanzionabile delle competizioni sia intesa come reato sottostante al riciclaggio di denaro. La fattispecie del riciclaggio di denaro, il cui obiettivo è di nascondere l'origine illecita di entrate, presuppone sempre un reato sottostante che genera profitti (definito anche reato principale) e rappresenta la fonte del denaro acquisito illegalmente.

Con un'unica eccezione¹⁸, nel diritto svizzero vi sono soltanto crimini – ovvero reati che prevedono pene detentive di oltre tre anni – fra i possibili reati principali del riciclaggio di denaro. Mentre nel caso della truffa (art. 146 CP), dell'estorsione (art. 156 CP) e della corruzione di pubblici ufficiali svizzeri (art. 322^{ter} CP) tale condizione è soddisfatta in ogni caso, nella nuova fattispecie della manipolazione delle competizioni sportive (art 25a LPSpo) essa si avvera solo se si realizza una fattispecie qualificata (furto per mestiere o come associato a una banda).

La Convenzione, conformemente all'articolo 15, non considera scontato arrivare a una definizione unitaria della fattispecie della manipolazione delle competizioni; essa lascia pertanto alle Parti contraenti la libertà di stabilire autonomamente come definire le fattispecie che costituiscono un reato principale per il riciclaggio di denaro.

Resta fermo che l'associazione a una banda nella manipolazione delle competizioni in relazione a scommesse sportive dovrebbe verificarsi relativamente di frequente. Sulla base dell'esperienza tali manipolazioni consistono nell'accordo e la cooperazione fra molti attori, che spesso operano a livello internazionale.

Capoverso 3: le Parti contraenti devono valutare in quale misura il tema della manipolazione delle scommesse va incluso nelle misure di prevenzione contro il riciclaggio di denaro. Segnatamente si tratta dell'obbligo di diligenza degli organizzatori di scommesse nell'approccio con i clienti e dell'obbligo di tenere registri commerciali e di rendiconto.

L'articolo 42 della LGD prescrive per gli organizzatori di scommesse sportive e di giochi di grande estensione l'obbligo di predisporre un piano di misure di sicurezza che, considerando i potenziali rischi dei rispettivi giochi prevede misure con cui si possa garantire uno svolgimento sicuro e trasparente dei giochi e volte a combattere il riciclaggio di denaro. A completare il tutto gli articoli 43, 64, 65, 67 e 68 LGD prevedono obblighi concreti concernenti la trasmissione di informazioni e le misure contro il riciclaggio di denaro.

¹⁸ L'eccezione riguarda reati fiscali qualificati, che nel presente contesto non hanno però alcun significato.

Art. 17 Complicità e istigazione

La manipolazione di competizioni sportive è spesso commessa da reti della criminalità organizzata in cui sono implicati singoli individui che partecipano alle attività illecite compiendo ciascuno atti diversi. Per tale ragione è necessario includere tra le azioni sanzionabili tutti gli atti commessi con l'intenzione e lo scopo di concorrere a una manipolazione sanzionabile di una competizione.

La Convenzione impone pertanto che la punibilità della manipolazione delle competizioni sportive sia estesa anche alla complicità e all'istigazione. Oltre a ciò ai sensi dell'articolo 16 capoverso 1 è necessario che anche la complicità rappresenti un reato principale ai sensi del riciclaggio di denaro.

Gli articoli 24 e 25 CP prevedono in generale la punibilità dell'istigazione e della complicità relative a crimini e delitti. Anche se in linea di massima la complicità viene punita con pena attenuata, nulla cambia in merito al tipo di reato. Nei limiti in cui la manipolazione delle competizioni viene considerata come crimine in virtù del modo in cui essa viene commessa, lo stesso vale anche per la complicità e l'istigazione. Anch'esse pertanto costituiscono un reato principale ai sensi del riciclaggio di denaro. La Svizzera può pertanto soddisfare le richieste della Convenzione anche in questo punto.

Art. 18 Responsabilità delle persone giuridiche

Il capoverso 1 esige che le Parti contraenti adottino le misure legislative o di altra natura necessarie ad assicurare che le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di cui agli articoli 15–17 della presente Convenzione.

La responsabilità presuppone altresì che il relativo reato sia commesso per conto della persona giuridica da una persona fisica che agisce individualmente o come membro di un organo della persona giuridica e che eserciti un ruolo direttivo in seno alla stessa. Secondo le lettere a–c, un tale ruolo direttivo è dato quando la persona fisica detiene il potere di rappresentanza della persona giuridica, ha l'autorità di adottare decisioni per conto della stessa o deve svolgere compiti di controllo.

Il capoverso 2 precisa che si può trattare di responsabilità penale, civile o amministrativa.

Secondo il capoverso 3, la responsabilità delle persone giuridiche deve inoltre essere estesa ai casi in cui le persone con un ruolo dirigenziale non esercitano la necessaria vigilanza sulle persone sottoposte alla loro autorità e tale mancanza di vigilanza abbia reso possibile il reato.

Il capoverso 4 prevede a tale proposito che la punibilità delle persone giuridiche non deve pregiudicare la responsabilità di chi ha commesso il reato.

Diverse convenzioni internazionali concluse negli ultimi anni in materia di diritto penale prevedono regole simili e in parte identiche in merito alla responsabilità dell'impresa.

Nel diritto penale svizzero una responsabilità penale primaria dell'impresa sussiste per alcune categorie di reati, quando si può rimproverare all'impresa di non aver preso tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per impedire il reato

(art. 102 cpv. 2 CP). I reati previsti nella Convenzione del Consiglio d'Europa rientrano nelle citate categorie di reati nei limiti in cui si tratta di corruzione attiva di privati (art. 322^{octies} CP). In questo caso nel diritto penale svizzero la responsabilità va oltre quanto richiesto dalla Convenzione, in quanto viene attribuito all'impresa ogni atto punibile commesso nell'esercizio di attività commerciali conformi allo scopo imprenditoriale e non solo quelli di persone che agiscono come organo della persona giuridica o in un ruolo direttivo nella stessa. La pena è la multa fino a cinque milioni di franchi.

Nel caso in cui il reato è commesso nel quadro dello scopo imprenditoriale e non può essere ascritto a una persona fisica determinata sussiste inoltre una responsabilità penale sussidiaria della persona giuridica (art. 102 cpv. 1 CP). Tale responsabilità penale riguarda tutti i crimini e i delitti previsti nell'ordinamento svizzero e copre pertanto tutti i reati previsti nella Convenzione. Come detto però ai sensi dell'articolo 102 capoverso 1 CP l'impresa è punibile solo se il reato non può essere ascritto a una persona fisica.

Questa responsabilità sussidiaria della persona giuridica non si contrappone e non elimina quella delle persone fisiche in quanto viene applicata soltanto nel caso in cui per carente organizzazione interna dell'impresa non sia possibile punire il responsabile. L'articolo 102 capoverso 1 CP non è pertanto in contrasto con la regola dell'articolo 18 capoverso 4 della Convenzione.

Una responsabilità civile dell'impresa per le azioni dei propri dipendenti deriva in generale dalla responsabilità del padrone di azienda di cui all'articolo 55 del Codice delle obbligazioni¹⁹. Ai sensi dello stesso l'impresa risponde dei danni arrecati a terzi nell'esercizio delle incombenze di servizio o d'affari. Pertanto tale responsabilità non è limitata alle sole attività di quanti si trovano alla guida dell'impresa.

Oltre alla responsabilità penale e civile sono disponibili lo strumento della responsabilità amministrativa e le relative sanzioni, che consentono di prevenire comportamenti illegali, ad esempio tramite il ritiro dell'autorizzazione oppure il rifiuto o la richiesta in restituzione degli aiuti finanziari. L'ordinamento giuridico svizzero conosce diversi meccanismi del genere, che però non possono essere applicati sempre a tutte le imprese e sono rilevanti soltanto per alcuni settori di mercato e dell'economia. Quando si tratta di illeciti commessi dagli organizzatori di scommesse sportive, ai sensi della LGD l'autorità di sorveglianza può «disporre, in caso di violazioni della presente legge o di altre irregolarità, le misure necessarie per ripristinare lo stato legale e sopprimere le irregolarità» (art. 108 cpv. 1 lett. g LGD) e prevedere sanzioni amministrative di tipo finanziario (art. 109 LGD). Se le organizzazioni sportive violano le regole della correttezza e della sicurezza nello sport, che comprendono anche quelle contro la manipolazione delle competizioni sportive, si possono loro negare aiuti finanziari oppure chiederne la restituzione (art. 32 cpv. 1 lett. d LPSPo).

¹⁹ RS 220

Capitolo V: Giurisdizione, procedimento penale e misure di applicazione della normativa

Art. 19 Giurisdizione

Per configurare la fattispecie di reato della manipolazione delle competizioni il capoverso 1 richiede che si realizzino non solo la territorialità indicata alla lettera a (fatti avvenuti in Svizzera) e la legge della bandiera di cui alle lettere b e c, (eventi accaduti a bordo di una nave o di un aeromobile battenti bandiera svizzera) ma anche altre condizioni relative alle persone, che devono essere cittadini svizzeri o persone che risiedono abitualmente in Svizzera, (cfr. lett. d).

A sensi del capoverso 2 è possibile apportare una riserva per non applicare o applicare solo a determinate condizioni le regole previste alla lettera d del capoverso 1.

I fatti commessi all'estero sono perseguiti in Svizzera solo a determinate condizioni che sono più limitanti di quelle previste quindi dalla lettera d del capoverso 1 della Convenzione. Ciò vale per reati commessi all'estero da stranieri. In questi casi la Svizzera persegue i reati solo se l'estradizione viene rifiutata per motivi che non riguardano la fattispecie o se si giudica un crimine particolarmente grave, ed esso è condannato dalla comunità internazionale. La circostanza che un autore di reato straniero abbia domicilio abituale in Svizzera non è pertanto sufficiente per perseguirlo in Svizzera per reati commessi all'estero ai sensi della presente Convenzione. In caso di ratifica la Svizzera deve pertanto comunicare una riserva in tal senso. Fra i tre Stati Norvegia, Portogallo e Ucraina, che hanno ratificato la Convenzione a fine settembre 2017, anche il Portogallo ha espresso una riserva riguardo all'articolo 19 capoverso 1 lettera d.

Ai sensi del capoverso 3 ciascuna Parte è tenuta a stabilire la propria giurisdizione per i reati ai sensi della Convenzione anche quando il presunto colpevole si trova sul suo territorio e non può essere estradato in quanto cittadino. La Svizzera soddisfa tale obbligo di perseguire penalmente i reati in caso di mancata estradizione (principio *aut dedere aut iudicare*) sulla base degli articoli 6 e 7 del CP. La legge del 20 marzo 1981²⁰ sull'assistenza in materia penale sancisce (AIMP) all'articolo 7 che nessun cittadino svizzero può essere estradato contro la sua volontà a scopo di perseguimento penale. La Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957²¹ regola l'estradizione dei cittadini all'articolo 6 e ribadisce il medesimo principio previsto nella presente Convenzione.

Capoverso 4: considerata l'internazionalizzazione del fenomeno della manipolazione dei risultati sportivi può accadere che diverse Parti facciano valere la loro giurisdizione su alcune o tutte le persone che hanno partecipato alla commissione di un reato. Al fine di evitare procedure in concorrenza fra loro e per rinforzare efficacia ed equità delle procedure, le Parti interessate devono consultarsi per decidere quale è giurisdizione più adeguata per svolgere il perseguimento penale.

La Svizzera garantisce il perseguimento di un reato in via sostitutiva nel quadro dell'AIMP che agli articoli 85–87 prevede l'assunzione del perseguimento penale da

²⁰ RS 351.1

²¹ RS 0.353.1

parte della Svizzera e agli articoli 88–89 la delega all'estero della procedura di perseguimento penale. Nel quadro dell'applicazione di tale disposizione si tengono anche le relative consultazioni.

Art. 20 Misure per ottenere prove elettroniche

Le infrazioni relative alla manipolazione delle competizioni sportive possono implicare il ricorso a tecnologie dell'informazione e della comunicazione e la commissione di reati considerati come criminalità su Internet. Può trattarsi ad esempio dell'intercettazione illegale di dati a scopo di estorsione, della falsificazione informatica volta ad alterare la pubblicazione di informazioni su competizioni sportive o scommesse ad esse collegate, o di interventi illegali sul sistema per annullare una scommessa in caso di manipolazione infruttuosa.

Inoltre le tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono essere utilizzate per commettere reati, ad esempio trasmettere istruzioni a un complice incaricato di minacciare un attore della competizione o di scommettere su un evento. Infine questi sistemi informatici, anche se non sono stati utilizzati direttamente per commettere un reato, possono registrare informazioni utili per stabilire i fatti.

L'articolo 20 chiede pertanto agli Stati di prevedere la possibilità se del caso di ottenere prove elettroniche, supporti mediatici o sistemi computerizzati in cui esse si trovano. Nella fattispecie si tratta qui di imporre la messa in sicurezza di dati informatici, dati relativi al traffico, ordini di produzione o il sequestro di dati informatici, la raccolta in tempo reale di dati sul traffico e l'intercettazione di dati relativi al contenuto. Tutte misure che devono essere prese in conformità con le legislazioni nazionali, il che significa ad esempio che si devono rispettare gli eventuali limiti imposti dalla legislazione in materia di protezione dei dati.

Le basi legali necessarie per tutte queste misure si trovano nel Codice di procedura penale²² (CPP) agli articoli 246–248 e 263–281 CPP. Nel quadro della normativa sui giochi in denaro si crea inoltre la base legale per consentire – in caso di manipolazione qualificata delle competizioni sportive ai sensi del nuovo articolo 25a LPSpo – intercettazioni elettroniche e inchieste mascherate (nuovo art. 269 cpv. 2 lett. i e art. 286 cpv. 2 lett. h CPP).

Anche se in tal modo la sorveglianza delle comunicazioni in tempo reale sarà possibile solo in casi gravi, in particolare in quelli di manipolazione delle competizioni per mestiere o associati in bande, la Svizzera soddisfa le richieste di cui all'articolo 20 della Convenzione. Come più volte ricordato la Convenzione non parte dal presupposto di una fattispecie di reato unitaria per la manipolazione delle competizioni, ma lascia alle Parti contraenti la definizione della fattispecie che giustifica una sorveglianza elettronica.

Art. 21 Misure di protezione

La Convenzione chiede alle Parti contraenti di prendere in considerazione l'adozione delle misure necessarie a proteggere le persone che forniscono informazioni relative a eventuali reati alle autorità responsabili. Possono necessitare di protezione segnatamente le persone che sono (o sono state) contattate o messe sotto pressione da organizzazioni criminali. Numerosi sono i casi di manipolazione in cui si può ricorrere a minacce, costrizioni o ricatti nei confronti degli attori delle competizioni sportive o delle persone che assistono gli atleti.

La Svizzera ha già previsto nel proprio ordinamento le relative misure di protezione. È possibile prendere misure sulla base degli articoli 149–151 CPP e della legge federale del 23 dicembre 2011²³ sulla protezione extraprocessuale dei testimoni.

*Capitolo VI: Sanzioni e misure**Art. 22* Sanzioni penali contro le persone fisiche

La Convenzione chiede che le sanzioni siano efficaci, proporzionate e dissuasive al punto da prevedere anche misure privative della libertà che possano dar luogo a estradizione.

La Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 ratificata dalla Svizzera stabilisce che l'extradizione è giustificata per fatti per cui è comminata una pena detentiva di un massimo di almeno un anno oppure una pena più severa.

Tutte le fattispecie di reato passibili di sanzione per la manipolazione delle competizioni sportive (in particolare manipolazione delle competizioni sportive secondo l'art. 25a LPSpo, corruzione attiva e passiva di privati di cui agli articoli 322^{octies} e 322^{novies} CP, truffa ai sensi dell'art. 146 CP, estorsione ai sensi dell'art 156 CP e coazione secondo l'art. 181 CP) sono puniti con una pena privativa della libertà di un massimo di almeno un anno e possono pertanto portare all'extradizione dei responsabili.

Art. 23 Sanzioni contro le persone giuridiche

Per quanto le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili ai sensi dell'articolo 18 della Convenzione, le sanzioni comminate devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.

L'articolo 102 CP prevede che l'impresa, in funzione della gravità del reato, della portata delle lacune organizzative, del danno provocato e della capacità economica della stessa, è punita con la multa fino a cinque milioni di franchi.

L'ordinamento svizzero in linea di massima non prevede invece come sanzioni le misure di cui al capoverso 1, come l'interdizione dell'esercizio dell'attività commerciale, la sorveglianza giudiziaria e la liquidazione giudiziaria. D'altra parte la Convenzione non impone di creare le basi giuridiche per misure del genere, ma le intende piuttosto come possibili ulteriori misure sanzionatorie.

²³ RS 312.2

Art. 24 Sanzioni amministrative

A norma dell'articolo 24 le Parti adottano le misure amministrative e le sanzioni necessarie a combattere la manipolazione delle competizioni. In particolare può trattarsi di regolamenti amministrativi per gli organizzatori di scommesse sportive, ad esempio concernenti l'autorizzazione a offrire scommesse o il controllo della loro attività. La violazione di queste norme regolamentari devono comportare sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

Ai sensi dell'articolo 108 LGD l'autorità intercantonale di vigilanza e d'esecuzione emana decisioni e regolamenti in relazione all'autorizzazione e allo svolgimento di scommesse sportive. In particolare in caso di irregolarità o di violazione della legge può disporre tutte le misure necessarie per ripristinare lo stato legale e sopprimere le irregolarità (art. 108 cpv. 1 lett. g LGD). Può inoltre procedere all'esecuzione sostitutiva di una sua misura (art. 108 cpv. 1 lett. h LGD) e infliggere come sanzione amministrativa multe in denaro fino al 15 per cento del prodotto lordo dei giochi dell'ultimo anno d'esercizio (art. 109 LGD).

Art. 25 Sequestro e confisca

Gli Stati contraenti devono consentire sequestro e confisca di beni che derivano da un reato riguardante la manipolazione delle competizioni o che sono stati utilizzati da organizzazioni criminali per commettere uno di tali reati.

Nel testo esplicativo della Convenzione del Consiglio d'Europa si ricorda che il sequestro può riguardare anche beni di terzi non coinvolti nel reato, i cui diritti devono essere adeguatamente tutelati.

I corrispondenti strumenti in Svizzera si trovano agli articoli 263–268 del CPP se si tratta di mettere al sicuro mezzi di prova e negli articoli 69–72 CP per quel che riguarda la confisca di valori patrimoniali prodotto del reato. Agli articoli 70 capoverso 2 e 71 capoverso 1 CP si trovano anche regole a tutela dei terzi.

*Capitolo VII: Cooperazione internazionale giudiziaria e in altri ambiti**Art. 26* Misure per la cooperazione internazionale in materia penale

L'articolo 26 obbliga le Parti contraenti a collaborare nelle indagini, nelle azioni penali e nei procedimenti giudiziari nel miglior modo possibile sulla base delle disposizioni in vigore a livello nazionale e internazionale.

La Svizzera ha aderito alla Convenzione europea di estradizione, alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959²⁴ e alla Convenzione dell'8 novembre 1990²⁵ sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato. Tali convenzioni possono essere applicate anche per consentire la collaborazione alle indagini in caso di reati di cui agli articoli 15–17 della presente Convenzione. Quest'ultima non genera ulteriori doveri di collaborazione e in particolare non ne derivano obblighi relativi all'emanazione di regolamenti.

²⁴ RS 0.351.1

²⁵ RS 0.311.53

Capoverso 3: ogniqualvolta la doppia incriminazione sia considerata un requisito, questo deve essere soddisfatto a prescindere dalla fattispecie alla quale è attribuita la manipolazione sanzionabile delle competizioni nei singoli Stati. Determinante è solo il fatto che il comportamento costituisca reato in base al diritto interno di ambedue le Parti.

Il capoverso 4 prevede che la presente Convenzione, in caso di reati di cui agli articoli 15–17, può essere impiegata direttamente quale convenzione di estradizione o di assistenza giudiziaria fra gli Stati contraenti nei casi in cui il diritto nazionale condiziona l'extradizione o l'assistenza giudiziaria in materia penale all'esistenza di un trattato e quest'ultimo non esiste. Dato che si tratta di una norma che prevede una semplice eventualità, da essa non nascono a carico della Svizzera pretese e obblighi di sorta.

Art. 27 Altre misure di cooperazione internazionale in materia di prevenzione

L'articolo 27 va visto come un'esortazione a considerare che nel quadro dell'attuazione della Convenzione, in particolare negli sforzi a favore della prevenzione, le Parti devono considerare anche le misure e gli interessi corrispondenti degli altri Stati. La disposizione non dà adito a obblighi particolari per la Svizzera.

Art. 28 Cooperazione internazionale con le organizzazioni sportive internazionali

La Convenzione chiede alle Parti di collaborare con le organizzazioni sportive internazionali nella lotta alle manipolazioni delle competizioni.

La Svizzera, in qualità di Stato che ospita diverse organizzazioni sportive internazionali, cura con esse contatti regolari a diversi livelli e su diversi temi, fra cui anche le questioni riguardanti l'integrità dello sport.

Le federazioni sportive internazionali saranno inoltre, se necessario, implicate nello scambio di informazioni conformemente agli articoli 64 e 65 della LGD.

Capitolo VIII: Misure di attuazione

L'istituzione di un organo di accompagnamento credibile e legittimo è un presupposto fondamentale per un'attuazione efficace della Convenzione. Viene pertanto istituito un Comitato di attuazione della Convenzione, formato da rappresentanti delle Parti contraenti.

Art. 29 Comunicazione delle informazioni

Per il tramite del Segretario generale del Consiglio d'Europa si vuole assicurare lo scambio di informazioni e di esperienze tra le Parti contraenti e gli osservatori in materia di misure di attuazione.

Art. 30 Comitato di attuazione della Convenzione

Il capoverso 1 introduce il Comitato di attuazione della Convenzione (Comitato).

Capoverso 2: ciascuna Parte può essere rappresentata nel Comitato di attuazione da uno o più delegati, in particolare da rappresentanti delle autorità attive nei campi dello sport, dell'applicazione della legge e della regolamentazione delle scommesse. A prescindere da ciò ogni Parte contraente ha un voto in seno a tale Comitato.

La possibilità prevista al capoverso 3 di invitare Stati che non sono parte della Convenzione nonché organizzazioni od organi internazionali a partecipare alle sedute del Comitato di attuazione della Convenzione è una prerogativa importante del Comitato. In tal modo quest'ultimo può infatti beneficiare di ulteriori conoscenze ed esperienze di terzi già coinvolti nella lotta contro la manipolazione delle competizioni sportive o in altre attività rilevanti.

Capoverso 4: il Comitato inizia la sua attività non appena la Convenzione è entrata in vigore.

Capoverso 5: la Convenzione non stabilisce il modo di lavorare e la procedura decisionale in seno al Comitato. Tali argomenti vengono invece regolati dal Comitato di attuazione in modo consensuale. Si può pertanto ritenere che anche le decisioni nell'ambito del Comitato saranno prese consensualmente.

Al Comitato viene attribuita importanza, dato che spetta ad esso redigere la lista delle organizzazioni sportive – e di conseguenza degli sport e delle discipline – assoggettate alla Convenzione. I rappresentanti della Svizzera nel Comitato dovrebbero ricevere un adeguato mandato. Allo scopo il Parlamento deve pertanto autorizzare il Consiglio federale e delegare detti rappresentanti dando loro le relative istruzioni. In tal modo al Consiglio federale è attribuita anche la competenza di decidere autonomamente sulle organizzazioni sportive, e quindi anche sulle discipline sportive e le specialità, assoggettate alla Convenzione.

Art. 31 Funzioni del Comitato di attuazione della Convenzione

Capoverso 2: uno dei compiti centrali del Comitato è la compilazione della lista delle organizzazioni sportive e quindi la determinazione degli sport che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione. Nel caso di federazioni e sport non diffusi a livello internazionale, come ad esempio la lotta svizzera o l'hornuss, sono i singoli Stati interessati a dover chiedere al Comitato di inserire nella lista la federazione sportiva o le competizioni da essa organizzate se vogliono che ad essi si applichi la Convenzione.

Dal punto di vista della tecnica legislativa la lista rappresenta un elemento dinamico; tramite quest'ultima, che non è oggetto della ratifica da parte dei singoli Stati, si limita il campo d'applicazione della Convenzione. Un simile elemento dinamico si trova d'altronde anche nella Convenzione internazionale contro il doping nello sport, ratificata dalla Svizzera, laddove non si definisce o si circoscrive il concetto di sport, ma si è preferito estendere la regolamentazione a tutte le federazioni sportive e gli sport che si sottomettono volontariamente alle regole della WADA.

Se si parte dal concetto molto ampio di sport, che sta alla base della Convenzione e della LPspo, stilare una lista significa quindi procedere a una limitazione del campo di applicazione della Convenzione, che si applica solo alle competizioni degli sport inseriti in tale lista. Anche se detta lista non fa parte della Convenzione, e di conseguenza neanche del decreto di ratifica, da essa non derivano per la Svizzera ulteriori obblighi indesiderati. Durante i lavori di elaborazione della Convenzione in seno all'APES si è ribadito che si devono inserire nella lista le federazioni sportive delle discipline olimpiche o riconosciute dal CIO come discipline sportive non olimpiche. Si tratta nella fattispecie di quelle riunite nella associazione delle federazioni degli sport olimpici estivi ASOIF, nell'associazione degli sport olimpici invernali AIOWF e nell'associazione delle federazioni sportive internazionali riconosciute dal CIO ARISF.

Capoverso 3: il Comitato può formulare raccomandazioni alle Parti sulle misure da adottare, in particolare per quanto riguarda la cooperazione internazionale. Se necessario queste raccomandazioni saranno predisposte coordinandosi con gli altri organi del Consiglio d'Europa che formulano raccomandazioni su questi temi (ad es. il «Groupe d'Etats contre la Corruption», GRECO).

Capoversi 4 e 5: ai fini della verifica dell'efficacia il comitato può organizzare incontri di esperti o svolgere nei singoli Stati peer review. Concretamente possono ad esempio avere luogo visite o audizioni, che però devono essere concordate in precedenza. Il tutto allo scopo di consentire allo Stato in esame di migliorare le sue politiche, adottare pratiche ottimali e conformarsi a norme e principi stabiliti.

Capitolo IX: Disposizioni finali

Fatte salve poche eccezioni, gli articoli 32–41 si rifanno essenzialmente ai modelli di disposizioni finali per le convenzioni e accordi conclusi nel quadro del Consiglio d'Europa, approvati dal Comitato dei ministri in occasione della 315^a riunione dei Delegati tenutasi nel febbraio del 1980.

Le disposizioni finali non creano nel complesso alcun obbligo ulteriore per la Svizzera. Ciò vale in particolare anche con riferimento alle condizioni e garanzie di cui all'articolo 34.

Art. 32 Firma ed entrata in vigore

Capoverso 2: in virtù della natura transfrontaliera del rischio di manipolazioni delle competizioni sportive e della necessità di combattere questa minaccia anche al di là dei confini europei, la Convenzione deve poter essere sottoscritta anche da Paesi non membri del Consiglio d'Europa, che non hanno preso parte all'elaborazione della Convenzione.

Capoverso 4: la Convenzione entra in vigore quando è stata ratificata da cinque Parti, di cui almeno tre Stati membri del Consiglio d'Europa. Le condizioni di entrata in vigore della Convenzione sono volontariamente poco rilevanti, al fine di favorire un'applicazione più rapida del testo.

Art. 33 Effetti della Convenzione e rapporto con altri strumenti internazionali

L'articolo 33 mira a integrare con la massima armonia la Convenzione nella struttura degli altri accordi che disciplinano tematiche analoghe.

Art. 34 Condizioni e garanzie

Va da sé che le misure statali, in particolare quelle volte a limitare le libertà dei singoli, – siano subordinate al rispetto delle garanzie costituzionali.

Art. 35 Applicazione territoriale

Gli Stati contraenti hanno facoltà di stabilire l'applicazione territoriale della Convenzione all'interno del loro territorio. Tuttavia, è evidente che una limitazione dell'applicazione territoriale sarebbe in contraddizione con lo scopo della Convenzione.

La limitazione dell'applicazione territoriale non è argomento di discussione per la Svizzera.

Art. 36 Clausola federale

In Svizzera gli obblighi regolati ai capitoli II, IV, V e VI sono di competenza della legislazione federale. Non è pertanto necessaria una riserva ai sensi dell'articolo 36.

Art. 37 Riserve

Come già accennato la Svizzera si riserva il diritto di non perseguire le attività di svizzeri all'estero o di stranieri con domicilio abituale in Svizzera in concordanza con l'articolo 7 CP.

Art. 38–41

Queste disposizioni contengono essenzialmente le modalità riportate in tutti gli altri accordi del Consiglio d'Europa per quel che riguarda gli emendamenti (art. 38), la risoluzione delle controversie (art. 39), la denuncia (art. 40) e la ratifica (art. 41).

In particolare la Convenzione può essere denunciata in ogni momento con un preavviso di tre mesi, tramite notifica al Segretario generale del Consiglio d'Europa.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Con la LGD, che sostituirà la legge federale sulle lotterie e le scommesse professionalmente organizzate e la legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco del 18 dicembre 1998²⁶ attualmente in vigore, si colmeranno le attuali lacune presenti nel diritto nazionale in materia di lotta alla manipolazione delle competizioni. Nell'elaborazione delle relative norme si è già tenuto conto del disegno della Convenzione. Con l'attuazione della LGD la Svizzera adempirà pertanto alle esigenze poste dalla Convenzione. Come illustrato nella LGD e nelle relative spiegazioni, i compiti di attuazione principali saranno affidati all'autorità intercantonale di vigilanza e d'esecuzione.

Il messaggio concernente la LGD illustra in dettaglio le ripercussioni della nuova normativa nell'ambito dei giochi in denaro. Esso contiene altresì le misure contro la manipolazione delle competizioni.

Per quanto concerne le ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione sono valide tra l'altro le seguenti considerazioni: «il presente progetto [concernente la LGD] comporta un fabbisogno supplementare in termini di coordinamento tra le varie autorità svizzere ed estere, in particolare negli ambiti del contrasto alle offerte non autorizzate su Internet e nel quadro della lotta alla manipolazione delle competizioni. Questi nuovi compiti richiedono complessivamente mezzo posto di lavoro.»

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

L'approvazione della Convenzione non ha ripercussioni sulle finanze della Confederazione.

4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'approvazione della Convenzione non ha ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Ai fini dell'autorizzazione e della vigilanza dei giochi di grande estensione, che comprendono anche le scommesse sportive, la LGD prevede l'istituzione di un'autorità intercantonale di vigilanza e d'esecuzione. Si tratta concretamente della già esistente Comlot. Tra i compiti, in parte ampliati rispetto alla legislazione in vigore, oltre ad autorizzazione e controllo sui giochi di destrezza automatizzati svolti a

²⁶ RS 935.52

livello intercantonale o online, rientrano tra l'altro lo scambio di dati con attori svizzeri ed esteri nel settore della lotta alla manipolazione delle competizioni e dei giochi d'azzardo nonché il sostegno alle autorità di perseguimento penale in questo ambito. Questa ripartizione delle competenze deve essere se del caso confermata dai Cantoni nel quadro di un adattamento dell'attuale concordato.

L'approvazione della Convenzione non ha ulteriori ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

4.3 Altre ripercussioni

L'approvazione della Convenzione non ha alcuna ripercussione prevedibile per l'economia nazionale, la società e l'ambiente.

Con l'approvazione della Convenzione la Svizzera, quale Paese che ospita la sede di molte organizzazioni sportive internazionali, testimonia nei confronti della comunità internazionale la sua disponibilità ad assumersi delle responsabilità nella lotta agli effetti collaterali indesiderati nello sport.

5 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale

5.1 Rapporto con il programma di legislatura

La Convenzione non è stata annunciata nel messaggio sul programma di legislatura 2015–2019 del 27 gennaio 2016²⁷, né nel decreto federale del 14 giugno 2016²⁸ sul programma di legislatura 2015–2019. Essa è stata elaborata nel periodo di legislatura 2011–2015 e firmata nel settembre 2014. Stando al mandato originario del Consiglio federale il messaggio per l'approvazione dovrebbe essere inviato nel quadro della stessa legislatura. Tuttavia la base necessaria per l'autorizzazione, ossia la LGD, è stata approvata dal Parlamento soltanto il 29 settembre 2017.

5.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

La strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019²⁹ rimanda in varie occasioni al significato dello sport nella società. Per poter svolgere in modo credibile questo ruolo sono necessarie misure adeguate per proteggere l'integrità dello sport. La lotta contro la manipolazione delle competizioni è una di queste misure.

²⁷ FF 2016 909

²⁸ FF 2016 4605

²⁹ Consultabile all'indirizzo: www.are.admin.ch > Sviluppo sostenibile > Politica e strategia > Strategia per uno sviluppo sostenibile

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il disegno si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale³⁰ (Cost.), secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997³¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione).

6.2 Forma dell'atto

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002³² sul Parlamento contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono invece importanti le disposizioni che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Conclusa per una durata indeterminata, la Convenzione è denunciabile in ogni momento. Essa non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. La Convenzione richiede varie attività e in particolare anche l'emanazione di norme penali per contrastare e impedire la manipolazione delle manifestazioni sportive. Essa delega la determinazione delle organizzazioni sportive soggette alla Convenzione a un Comitato di attuazione che essa stessa prevede. La Convenzione comporta pertanto disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

Il decreto federale concernente l'approvazione della Convenzione sottostà quindi a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

³⁰ RS 101

³¹ RS 172.010

³² RS 171.10