



17 agosto 2010
Riferimento: J313-0078

Revisione parziale dell'Ordinanza del 24 settembre 2004 sul gioco d'azzardo e le case da gioco (Ordinanza sulle case da gioco, OCG; RS 935.521)

Rapporto esplicativo per la consultazione

I Situazione iniziale

Dall'entrata in vigore della legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco del 18 dicembre 1998 (legge sulle case da gioco, LCG; RS 935.52), l'andamento del mercato e le dimensioni di alcune case da gioco hanno velocemente superato le previsioni del legislatore. In seguito al rapporto della Commissione federale delle case da gioco (CFCG) «Situazione delle case da gioco in Svizzera alla fine del 2009», in data 24 marzo 2010 il Consiglio federale ha deciso di adeguare, tramite una revisione dell'ordinanza, i criteri di distinzione tra concessione A e B. Il numero massimo di apparecchi automatici da gioco per i casinò titolari di concessione B passa da 150 a 250 (con la possibilità di aumentare ulteriormente il numero in singoli casi motivati), il jackpot massimo sarà aumentato a 200 000 franchi e la limitazione a un solo sistema di jackpot sarà revocata. Tuttavia, la distinzione voluta dal legislatore tra case da gioco con concessione A e quelle con concessione B sarà mantenuta: infatti non mutano le differenze più importanti (per le case da gioco B: la possibilità dei Cantoni interessati di prelevare imposte, la limitazione delle poste, delle vincite e del numero dei giochi da tavolo nonché il divieto di collegare tra di loro i jackpot).

Inoltre il Consiglio federale ha ordinato di creare una base legale che permetta di imporre alle case da gioco l'impiego di sistemi tecnici di sorveglianza per i giochi da tavolo.

Alla luce delle esperienze maturate negli ultimi anni, è inoltre opportuno rivedere le disposizioni dell'ordinanza che attuano l'articolo di legge sulla buona reputazione e l'attività irreprensibile delle case da gioco nonché i requisiti posti alle persone operanti nel settore (art. 12 cpv.1 LCG).

II Commento

Commento generale agli articoli 5, 5a, 5b, 5c, 6 e 22 capoverso 3 (disposizioni esecutive dell'art. 12 cpv. 1 LCG)

Le esperienze maturate sinora nella gestione degli incarti personali permetteranno di definire le persone, legate direttamente o indirettamente alla casa da gioco, i cui incarti andranno sottoposti all'autorità di vigilanza. L'articolo 12 LCG stabilisce che il richiedente, i soci in affari più importanti e i loro aventi diritto economico nonché i possessori di quote e loro aventi diritto economico «godono di una buona reputazione e offrono tutte le garanzie per un'attività irreprensibile». Le disposizioni legali non impongono di sottoporre sistematicamente alla CFCG gli incarti personali di (quasi) tutte le persone legate alle case da gioco (cfr. l'attuale

art. 5); la buona reputazione può essere comprovata in altro modo. Le disposizioni modificate (in particolare l'art. 5, v. sotto) fissano le cerchie di persone indicate nella legge e le altre persone che esercitano una funzione importante per le quali l'autorità di sorveglianza esamina gli incartamenti.

Va tuttavia garantito che le case da gioco abbiano a disposizione e controllino anche gli incarti delle altre persone a loro legate, altrimenti non è possibile assicurare l'adempimento della condizione della buona reputazione. L'autorità di vigilanza deve a sua volta verificare che l'attività delle case da gioco sia adeguata ed eseguibile. Per questo motivo il nuovo capoverso 3 dell'articolo 22 chiede esplicitamente che i sistemi di gestione della qualità applicati dalle case da gioco siano in grado di garantire la buona reputazione e l'attività irreprensibile. Questo modo di procedere corrisponde all'attuale concezione di controllo (n. 153.6 del messaggio concernente la legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco; FF 1997 III 129).

Articolo 5

L'OCG deve prevedere disposizioni chiare per i controlli diretti degli incarti personali che l'autorità di vigilanza deve effettuare (vedi sopra). Va rispettato il diritto in materia di protezione dei dati.

Al contrario di quanto previsto dall'attuale ordinanza, gli incarti degli impiegati dirigenti, dei membri degli organi degli aventi diritto economico, dei membri degli organi dei soci in affari più importanti, degli aventi diritto economico dei soci in affari più importanti e dei membri dei loro organi vanno presentati soltanto su richiesta della Commissione. Gli incarti verranno richiesti in particolare per fare chiarezza sui retroscena, per fugare eventuali dubbi riguardo alle persone ed alle società per le quali alcuna altra informazione è disponibile. Il capoverso 2 si applicherà altresì in occasione di nuove concessioni. Dal canto suo, la casa da gioco deve garantire in modo adeguato, come previsto dal sistema della gestione della qualità, che anche le persone importanti a lei legate godano di una buona reputazione; non è tuttavia necessario che la portata degli incarti venga stabilita nell'OCG e che la CFCG li verifichi.

I capoversi 2 e 3 dell'attuale articolo 5 concernenti gli incarti sugli aventi diritto economico che non esercitano un'influenza notevole (la loro partecipazione è inferiore al 5 %) e quelli degli impiegati non dirigenti, già attualmente presentati soltanto su decisione della Commissione, saranno d'ora in poi disciplinati all'articolo 5 capoverso 2 (su richiesta).

Anche gli impiegati dirigenti che non sono membri della direzione dovranno in futuro presentare i loro incarti soltanto su richiesta. Il nuovo articolo 5c disciplina invece il modo in cui vanno adempiute le condizioni poste alle case da gioco (conoscenze specifiche, sufficiente esperienza nel dirigere una casa da gioco, v. art. 12).

Articolo 5a

Le condizioni previste finora agli articoli 5 e 6 verranno strutturate in un altro modo. Le condizioni per le persone giuridiche e per le persone fisiche sono disciplinate separatamente e completate o precisate sulla base delle esperienze maturate (in particolare l'art. 5 cpv. 1 lett. e non parlerà più di «tutti gli impegni d'affari», ma «delle attività più importanti»). Inoltre i requisiti di validità dei documenti sono abrogati o ridotti.

I soci in affari più importanti sono di solito società note nell'ambito delle case da gioco e operanti su scala internazionale, quali ad esempio produttori di apparecchi automatici. L'allesi-

mento di un incarto secondo i parametri svizzeri si rivela spesso difficile, poiché gli incarti risultano poco informativi. Ciò nonostante, vista la possibilità di influire sulle case da gioco, è opportuno che queste presentino alla CFCG le prove della buona reputazione dei loro partner. Per questi motivi le nuove disposizioni prevedono un obbligo di presentazione senza prescrivere la forma (cpv. 4). In caso di dubbi riguardo alla società o alle persone operanti per quest'ultima, la CFCG può richiedere ulteriori documenti o incarti su tali persone (cfr. cpv. 5 e art. 5 cpv. 2).

Dalle esperienze fatte emerge che in rari casi è necessario effettuare ulteriori accertamenti, se l'incarto standard non fornisce informazioni sufficienti sulla buona reputazione. In tale occasione la Commissione può chiedere ulteriori documenti (cpv. 5).

Articolo 5b

Finora l'obbligo di aggiornare gli incarti era disciplinato in un'istruzione per le case da gioco. Tuttavia, per motivi di gerarchia, tale obbligo va disciplinato nell'ordinanza. Al contempo si procede a semplificare le normative e a ridurre l'onere delle persone interessate. Invece di aggiornare periodicamente tutti gli incarti, è più opportuno comunicare senza indugio qualsiasi cambiamento rilevante in merito. Gli aggiornamenti completi (almeno ogni tre anni) si impongono soltanto per le persone strettamente legate alla casa da gioco (direzione e consiglio d'amministrazione).

Articolo 5c

D'ora in avanti gli incarti degli impiegati dirigenti (a condizione che non si tratti di direttori) dovranno essere presentati soltanto su richiesta della CFCG. Le case da gioco devono comunque disporre di incarti adeguati (cfr. parte sui sistemi di gestione della qualità, art. 22). L'articolo 12 dell'ordinanza prevede che le case da gioco, in caso di avvicendamenti d'impiegati, devono dimostrare che gli impiegati dirigenti dispongono delle necessarie conoscenze specifiche e di sufficiente esperienza nel dirigere una casa da gioco. Tale prova va formalizzata dal momento che non occorre più presentare gli incarti degli impiegati dirigenti che non siano membri della direzione. È importante esporre l'idoneità all'autorità di vigilanza per permetterle di valutare la capacità operativa delle case da gioco.

Articolo 6

È stato trasferito all'articolo 5a.

Art. 11 cpv. 2 primo periodo

Concerne solo il testo francese. Si tratta di un adeguamento al testo tedesco e italiano.

Articolo 12 capoverso 1 lettera a.

Concerne solo il testo tedesco.

Articolo 22 capoverso 3

La limitazione parziale del controllo diretto degli incarti personali da parte dell'autorità di vigilanza (vedi art. 5 e segg.) presuppone che le case da gioco applichino procedure standardizzate per appurare la buona reputazione e l'attività irrepreensibile e quindi garantire l'adempimento delle condizioni per il rilascio delle autorizzazioni. Tali procedure devono soprattutto prevedere anche il trattamento (allestimento, controllo, aggiornamento, procedura di presentazione, ecc.) di tutti i dati personali contenuti negli incarti, anche di quelli che non sono noti alla CFCG. Il trasferimento dell'attività di controllo per alcuni incarti impone un'esplicita definizione dei rispettivi obblighi nel nuovo capoverso 3 dell'articolo 22.

Articolo 30a

La sorveglianza degli apparecchi automatici presenta un elevato livello di sicurezza nelle case da gioco svizzere. Tutte le procedure sono registrate dal sistema elettronico di conteggio e di controllo (SECC). Non si può dire lo stesso dei giochi da tavolo. I collaboratori della casa da gioco controllano e registrano il gioco mediante video, ma non vengono sorvegliati i flussi di denaro.

Non si può di conseguenza escludere il rischio che venga rubato del denaro e quindi sottratto al fisco. È possibile immaginare (ed è già avvenuto) che qualcuno bari al gioco, che il croupier rilasci importi troppo elevati (per sbaglio o intenzionalmente), che dei furti di denaro o gettoni non vengano rilevati nel flusso di denaro (alla cassa, al tavolo, nei locali in cui si conta il denaro), che qualcuno effettui transazioni poco corrette tra tavolo e cassa, ecc. Questi rischi possono essere totalmente o parzialmente evitati tramite una sorveglianza tecnica ed elettronica dei tavoli da gioco. In seguito all'evoluzione tecnica molto rapida degli ultimi anni, il mercato offre oggi diversi sistemi di sorveglianza elettronica. Spetta alle case da gioco garantire un esercizio del gioco sicuro e trasparente. È quindi in primo luogo compito loro adottare sistemi. Tuttavia, l'autorità di vigilanza deve poter esigere, qualora necessario, la messa in esercizio di tali sistemi.

Articolo 48

L'attuale limitazione di 150 apparecchi automatici per il gioco d'azzardo nelle case da gioco B serve alla distinzione voluta dal legislatore tra case da gioco con autorizzazione A e quelle con autorizzazione B. Non si tratta di una disposizione fissa della legge. Un aumento moderato rientra nella pianificazione del legislatore, che considera le case da gioco B i successori dei vecchi Kursaal. Oggi sono poche le case da gioco che hanno raggiunto il limite di 150 apparecchi automatici; probabilmente saranno le uniche a far uso della nuova disposizione. La sicurezza e la trasparenza dell'esercizio del gioco può inoltre essere migliorata evitando le code e quindi anche le situazioni difficilmente controllabili che si formano davanti agli apparecchi automatici nelle case da gioco di tipo B che hanno raggiunto il numero massimo di apparecchi automatici. Inoltre, aumentando il numero massimo degli apparecchi automatici, sarebbe possibile aumentare i ricavi dalle imposte a favore della Confederazione e dei Cantoni.

Titolo prima dell'articolo 49

Non vi sono motivi per cui i sistemi jackpot delle case da gioco A e B vadano limitati al settore degli apparecchi automatici. La precedente restrizione prevista dal titolo prima dell'articolo 49 (tra l'altro non ripresa nel testo dell'articolo stesso) è dovuta al fatto che prima, ai tavoli, i sistemi jackpot non erano oggetto di discussione. È previsto di modificare questa restrizione (probabilmente non intenzionale), poiché limiterebbe il mercato in modo inutile e ingiustificato.

Articolo 49

La disposizione attualmente in vigore, volta a evidenziare la distinzione voluta dal legislatore tra case da gioco di tipo A e B, è prevista unicamente nell'ordinanza. L'attuale evoluzione tecnologica, quale ad esempio quella del sistema di jackpot di vari livelli approvato dal Tribunale federale, rende la predetta distinzione obsoleta.

Articolo 57 capoverso 2

Anche questa disposizione definisce i criteri di distinzione tra concessioni A e B, come voluto dal legislatore. Dato che in questo caso si tratta di una restrizione del mercato, un'abrogazio-

ne totale sarebbe inopportuna in quanto non rispetterebbe quanto prescritto dall'articolo 8 LCG che prevede una limitazione delle vincite per le case da gioco B rispetto alle case da gioco A. Ciononostante, un'aumento moderato è opportuno alla luce della situazione attuale nel settore dei giochi.

Articolo 104 capoverso 1 lettera h

Questa modifica risulta dal cambiamento dell'articolo 5, poiché diminuisce il numero degli incarti sottoposti sistematicamente all'autorità di sorveglianza.

III Ripercussioni

L'aumento previsto delle offerte di gioco dovrebbe accrescere il prodotto lordo dei giochi per alcuni casinò di tipo B e provocare così un leggero incremento delle entrate fiscali per la Confederazione ed i Cantoni (a seconda dell'andamento del mercato). Non dovrebbe invece aumentare in modo determinante la concorrenza tra case da gioco A e B. Le altre modifiche dell'ordinanza non hanno ripercussioni importanti sul personale o sulle finanze delle case da gioco e della Confederazione.

IV Entrata in vigore

1° gennaio 2011