

**Rapporto esplicativo
concernente la Convenzione sui giochi in
denaro sul piano nazionale (CGD)**

Sommario

| | |
|--|-----------|
| I. INTRODUZIONE | 3 |
| 1. Situazione iniziale..... | 3 |
| 2. Mandato e procedura | 3 |
| 3. Armonizzazione con gli accordi regionali..... | 4 |
| 4. Legge federale sui giochi in denaro | 4 |
| 5. Contenuto del rapporto esplicativo | 6 |
| II. FORMA DELLA CONVENZIONE SUI GIOCHI IN DENARO: LEGGE FORMALE | 6 |
| III. LE PRINCIPALI NOVITÀ | 7 |
| IV. RISULTATI DELLE PROCEDURE DI CONSULTAZIONE | 9 |
| V. COMMENTO ALLE SINGOLE DISPOSIZIONI | 11 |
| Capitolo 1: Disposizioni generali (art. 1 CGD) | 11 |
| Capitolo 2: L'Ente intercantonale dei giochi in denaro | 12 |
| <i>Sezione 1: Compiti e organizzazione (art. 2-15 cgd)</i> | 12 |
| <i>Sezione 2: Finanze (art. 16 – 17 CGD)</i> | 17 |
| Capitolo 3: L'Autorità intercantonale di vigilanza sui giochi in denaro | 17 |
| <i>Sezione 1: Compiti e organizzazione (art. 18 – 25 CGD)</i> | 17 |
| <i>Sezione 2: finanze e diritto procedurale applicabile (art. 26 – 30 CDG)</i> | 21 |
| Capitolo 4: La Fondazione per la promozione dello sport in Svizzera (FPSS) | 22 |
| Capitolo 5: Disposizioni comuni | 26 |
| Capitolo 6: Concessione di diritti esclusivi per l'organizzazione di grandi lotterie e di grandi scommesse sportive | 30 |
| Capitolo 7: Tasse | 31 |
| <i>Sezione 1: Disposizioni generali (art. 49 – 51 CGD)</i> | 32 |
| <i>Sezione 2: Emolumenti per atti singoli dell'Autorità di vigilanza sui giochi in denaro (art. 52 – 56 CGD)</i> | 33 |
| <i>Sezione 3: Emolumenti del Tribunale intercantonale dei giochi in denaro (art. 57 CGD)</i> | 33 |
| <i>Sezione 4: Tassa di vigilanza (art. 58 – 61 CGD)</i> | 34 |
| <i>Sezione 5: Tassa per la concessione di diritti esclusivi a organizzare giochi in denaro (art. 62 – 66 CGD)</i> | 34 |
| Capitolo 8: Disposizioni finali | 36 |
| VI. RIPERCUSSIONI DELLA REVISIONE SUI CANTONI | 38 |
| 1. Probabili ripercussioni sui Cantoni del nuovo disciplinamento federale | 38 |
| 2. Ripercussioni sui Cantoni del nuovo disciplinamento intercantonale..... | 39 |

ALLEGATO: Convenzione sui giochi in denaro

I. INTRODUZIONE

1. Situazione iniziale

L'11 marzo 2012 Popolo e Cantoni hanno accolto il controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Per giochi in denaro al servizio del bene comune» (cfr. art. 106 della Costituzione federale). Il 21 ottobre 2015 il Consiglio federale ha presentato al Parlamento il messaggio¹ che accompagna il disegno di legge federale sui giochi in denaro (D-LGD)². Il Parlamento federale ha approvato la legge federale sui giochi in denaro (LGD) il 29 settembre 2017.³ Contro la legge è stato indetto il referendum in tempo utile. Il 10 giugno 2018 la legge è stata approvata alle urne con il 72,9 % di voti favorevoli⁴. I ricorsi presentati contro il disegno per cui si è entrati in materia sono stati respinti dal Tribunale federale. Il 7 novembre 2018 il Consiglio federale ha adottato l'Ordinanza sui giochi in denaro. Le nuove disposizioni sono entrate in vigore il 1° gennaio 2019.

La LGD riunisce le due leggi precedentemente in vigore nel settore dei giochi in denaro, ossia la legge sulle lotterie⁵ e la legge sulle case da gioco.⁶ La legge stabilisce a livello federale una normativa nuova e completa che tiene conto di tutti i giochi in denaro praticati in Svizzera. Scopo della nuova legge è proteggere in modo adeguato la popolazione dai pericoli legati ai giochi in denaro e garantire che i proventi realizzati siano impiegati a favore dell'AVS/AI e per scopi di pubblica utilità.

Dopo che sono stati rivisti l'articolo 106 della Costituzione federale e la legislazione federale, occorre ora procedere alla revisione anche delle disposizioni cantonali e intercantionali concernenti il settore dei giochi in denaro.

2. Mandato e procedura

Durante la seduta del 7 aprile 2014 la Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie (FDKL) ha incaricato la responsabile del Comitato direttivo di formare un gruppo di lavoro per la revisione totale della convenzione intercantionale del 7 gennaio 2005 sulla sorveglianza, l'autorizzazione e la ripartizione dei proventi delle lotterie e delle scommesse gestite sul piano intercantionale o su tutto il territorio della Confederazione (CILS).

Il gruppo di lavoro, guidato da Dora Andres, segretaria generale della FDKL, contava 7 altri membri: Simon Perroud (Commissione di ricorso della CILS), Manuel Richard (Commissione intercantionale delle lotterie e scommesse, COMLOT), Giorgio Stanga e Peter Schärer (Ticino e Cantoni germanofoni), Jean-Luc Moner-Banet e Albert von Braun (Cantoni della Svizzera romanda), Roger Fasnacht (Swisslos). Il gruppo di lavoro ha potuto avvalersi di un'équipe di redazione, composta da due membri del Segretariato della COMLOT (Pascal Philipona, Sascha Giuffredi).

La CILS è stata sottoposta a una revisione totale per armonizzarla al diritto federale e, parallelamente, eliminare i difetti o le lacune emersi negli ultimi anni. La revisione è così servita anche a una verifica delle strutture esistenti per adattarle alle sfide odierne. Il gruppo di lavoro si è trovato confrontato a molte domande, alcune delle quali giuridicamente complesse. A partire dal 2016 si è pertanto fatto capo a una specialista esterna in ambito giuridico, l'avvocato Dr. Mirjam Strecker (Recht & Governance, Berna), che ha seguito da vicino il processo di revisione.

¹ Cfr. messaggio del 21 ottobre 2015 concernente la legge federale sui giochi in denaro, FF 2015 6849 segg.

² Cfr. FF 2015 6989 segg.

³ Cfr. FF 2017 5333 segg.

⁴ Cfr. FF 2018 6549.

⁵ Legge federale dell'8 giugno 1923 concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate (RS 935.51).

⁶ Legge federale del 18 dicembre 1998 sul gioco d'azzardo e le case da gioco (LCG, RS 935.52).

Nell'estate del 2017 si è tenuta una prima consultazione sull'avamprogetto della convenzione e sul relativo rapporto esplicativo. L'Assemblea plenaria della FDKL il 20 novembre 2017 ha stabilito sulla scorta delle principali prese di posizione politiche raccolte in occasione della prima consultazione la direzione da prendere per l'ulteriore sviluppo della convenzione. Su questa base sono stati riveduti il testo della convenzione e del rapporto esplicativo. La seconda consultazione è durata dal 30 giugno al 15 ottobre 2018. Nell'ambito della seconda consultazione è stato possibile adottare esclusivamente modifiche di portata minore. Il 26 novembre 2018 l'Assemblea plenaria della FDKL ha deciso di valutare la possibilità di introdurre nella CGD una competenza aggiuntiva da parte della CDGD (decreto sul contributo per la promozione dello sport nazionale). Il 20 maggio 2019 la stessa assemblea ha adottato la presente versione della convenzione sul piano nazionale sottoponendola alla ratifica dei Cantoni. L'entrata in vigore è prevista per il 1° luglio 2020.

3. Armonizzazione con gli accordi regionali

Anche gli accordi regionali – l'accordo intercantonale⁷ e la convenzione sulla Loterie Romande (C-LoRo)⁸ – sono al momento in corso di rielaborazione. Della loro revisione sono responsabili i Cantoni competenti. La consultazione sugli avamprogetti ha avuto luogo parallelamente alla seconda consultazione sulla CGD.

Dal punto di vista della CGD negli accordi regionali deve essere disciplinata almeno la designazione dell'organizzatore autorizzato nell'ambito dell'accordo regionale (cfr. art. 49 CGD).

Il diritto federale (art. 23 cpv. 2 LGD) prevede imperativamente che la designazione dell'organizzatore autorizzato abbia luogo in forma legislativa. Per questa ragione anche gli accordi regionali devono essere adottati attraverso una procedura legislativa.

Oltre ai contenuti menzionati, gli accordi regionali possono comprendere altre disposizioni. In caso di collisione con la LGD le disposizioni di quest'ultima sono da considerarsi poziori (art. 72 LGD).

4. Legge federale sui giochi in denaro

La LGD introduce nuove categorie di giochi in denaro (cap. 1). Disciplina in particolare le case da gioco e i cosiddetti «giochi di grande estensione» (cap. 2 e 3), i «giochi di piccola estensione» (cap. 4), la gestione dei giochi da casinò e dei «giochi di grande estensione» (cap. 5), la protezione dei giocatori dal gioco eccessivo (cap. 6) e la limitazione dell'accesso alle offerte di gioco in linea non autorizzate in Svizzera (cap. 7). La legge istituisce inoltre le autorità che si occuperanno del settore, ossia la Commissione federale delle case da gioco (CFCG), l'autorità intercantionale di vigilanza e di esecuzione e l'organo di coordinamento (cap. 8), stabilisce le tasse che saranno riscosse e l'impiego degli utili (cap. 9) e prevede, per concludere, una serie di disposizioni penali e di disposizioni finali (cap. 10 e 11). La legge conta 146 articoli ed è accompagnata da un messaggio del Consiglio federale⁹ di circa 140 pagine. Si tratta di un progetto approfondito e di ampio respiro.

Qui di seguito illustriamo brevemente alcuni aspetti fondamentali per meglio comprendere la revisione della CILS e il presente rapporto.

- La LGD introduce nuove categorie di giochi in denaro e ridefinisce le competenze delle autorità. La Confederazione continuerà a essere responsabile dei giochi da casinò,

⁷ Accordo intercantionale del 26 maggio 1937 concernente l'organizzazione in comune di lotterie: convenzione sulle lotterie alla quale aderiscono i Cantoni germanofoni e il Canton Ticino.

⁸ 9ème Convention relative à la Loterie Romande du 18 novembre 2005: convenzione sulle lotterie alla quale aderiscono i Cantoni della Svizzera romanda.

⁹ FF 2015 6849 segg.

mentre la vigilanza sui «giochi di piccola estensione» (in part. piccole lotterie, scommesse sportive locali e piccoli tornei di poker) spetterà invece ai singoli Cantoni.

- La decisione di autorizzare «giochi di grande estensione» (grandi lotterie, grandi scommesse sportive e giochi di destrezza) spetta ai Cantoni. Se optano per un'autorizzazione i Cantoni sono tenuti ad aderire a una convenzione che prevede un'«autorità intercantonale di vigilanza e di esecuzione» (art. 105 LGD).
- L'autorità intercantonale deve essere indipendente (cfr. art. 106 LGD). In merito, il messaggio che accompagna la legge precisa che: «l'autorità intercantonale non può ricevere istruzioni da altre autorità per quanto riguarda l'esercizio della sua attività e deve inoltre essere indipendente dagli organizzatori di giochi in denaro che sorveglia. Per il resto, spetta al diritto cantonale stabilire le condizioni generali necessarie per garantire l'indipendenza dell'autorità intercantonale. La procedura di nomina dei membri dell'autorità, come pure le regole riguardanti la sua composizione, la sua organizzazione e il suo funzionamento devono garantire la sua indipendenza istituzionale. L'organo incaricato della nomina deve essere indipendente dagli organizzatori di giochi in denaro. Anche l'indipendenza dell'attività dell'autorità intercantonale deve essere garantita, in particolare mediante regole sul preventivo, il finanziamento e la vigilanza» (FF 2015 6942).
- In base alla LGD all'autorità intercantonale devono essere trasferiti almeno i seguenti compiti: essa rilascia le autorizzazioni per organizzare «giochi di grande estensione», quindi anche per giochi di destrezza (cfr. art. 21 segg. LGD); veglia al rispetto delle disposizioni di legge relative a questi giochi (cfr. art. 107 cpv. 1 lett. a LGD); lotta contro i giochi in denaro illegali (cfr. art. 107 cpv. 1 lett. b LGD); collabora con le autorità di vigilanza svizzere ed estere (cfr. art. 107 cpv. 1 lett. c LGD) e informa l'opinione pubblica sulla sua attività (cfr. art. 107 cpv. 1 lett. d LGD). La legge federale elenca inoltre anche le facoltà attribuite all'autorità intercantonale (cfr. art. 108 segg. LGD). Infine la LGD comprende anche disposizioni sull'assistenza amministrativa (in Svizzera ma anche sul piano internazionale, cfr. art. 111 e 112 LGD). All'autorità intercantonale possono inoltre essere attribuiti nuovi compiti e nuove facoltà da parte dei Cantoni (cfr. art. 107 cpv. 2 e art. 108 cpv. 2 LGD).
- La LGD prevede una normativa esaustiva sull'autorizzazione, la gestione e la vigilanza dei «giochi di grande estensione» (cfr. cap. 3, 5 e 8).
- Per le grandi lotterie e le grandi scommesse sportive, l'articolo 23 LGD impone esplicitamente ai Cantoni che stabiliscano il numero di organizzatori. I Cantoni possono inoltre designare nella loro legislazione le società alle quali, se le condizioni sono rispettate, l'autorità intercantonale potrà rilasciare il permesso di organizzare lotterie e §§scommesse sportive.
- La LGD comprende inoltre importanti disposizioni di dettaglio sulla protezione dei giocatori dal gioco eccessivo (cfr. cap. 6).
- La LGD prevede, infine, disposizioni sull'impiego degli utili netti dei «giochi di grande estensione». I Cantoni sono tenuti a destinare gli utili netti delle lotterie e delle scommesse sportive, nella loro integralità, a scopi di utilità pubblica, in particolare culturali, sociali e sportivi. La legge dà una definizione di utile netto (art. 125 cpv. 2 LGD) e precisa chiaramente che i proventi dei giochi in denaro non possono essere destinati a compiti di diritto pubblico stabiliti dalla legge (art. 125 cpv. 3 LGD). L'utile netto dei giochi di destrezza non sottostà a un impiego vincolato (art. 125 cpv. 4 LGD). L'articolo 126 capoverso 2 LGD stabilisce che l'organizzatore versa l'utile netto ai Cantoni nei quali si sono svolte le lotterie e le scommesse sportive, mentre l'articolo

127 capoverso 5 prevede che i Cantoni impieghino una parte degli utili netti a scopi intercantionali e nazionali di utilità pubblica.

5. Contenuto del rapporto esplicativo

Il presente rapporto spiega la forma che assumerà la convenzione sui giochi in denaro (cfr. *infra*, n. II) e quali saranno le modifiche più importanti rispetto alla CILS attualmente in vigore (cfr. *infra*, n. III). Al n. IV viene fornita una panoramica sui risultati della consultazione. Il n. V comprende invece osservazioni complementari sul testo della convenzione. Il numero VI illustra infine quali ripercussioni avranno le revisioni in corso delle disposizioni intercantionali.

II. Forma della convenzione sui giochi in denaro: legge formale

Secondo l'articolo 48 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.; RS 101) i Cantoni possono concludere trattati intercantionali e creare organizzazioni e istituzioni in comune. In particolare, possono assumere congiuntamente compiti di interesse regionale. I trattati intercantionali sono accordi di diritto pubblico che due o più Cantoni possono concludere in merito a un oggetto qualsiasi di loro competenza. Gli accordi di questo tipo possono avere carattere negoziale o legislativo oppure presentare in diversa misura elementi di entrambi. Un accordo di natura legislativa può essere applicato in maniera diretta e, in tal caso, dà diritti e doveri diretti ai Cantoni firmatari; oppure indiretta e, in tal caso, impone semplicemente ai Cantoni firmatari di adeguare il loro diritto interno alle disposizioni del trattato. Gli accordi di natura legislativa servono in particolare a promuovere l'unificazione del diritto sul territorio nazionale senza coinvolgere il legislatore federale. Un accordo intercantionale permette inoltre di creare organizzazioni e istituzioni comuni. È ad esempio possibile istituire un organo intercantionale per applicare un accordo tra Cantoni. Gli accordi intercantionali devono essere portati a conoscenza della Confederazione (art. 48 cpv. 3 Cost.). La nuova Costituzione non prevede più tuttavia un obbligo di autorizzazione. Un'autorizzazione da parte dell'Assemblea federale si rende necessaria solo se il Consiglio federale o un Cantone presentano reclamo (art. 172 cpv. 3 e art. 186 cpv. 3 Cost.).¹⁰

La presente convenzione sui giochi in denaro sul piano nazionale (CGD) è un accordo di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 48 capoverso 1 Cost. La convenzione comprende elementi di natura legislativa e anche negoziale e crea inoltre organizzazioni e istituzioni.

La CGD affida compiti pubblici a istituzioni intercantionali, comprende importanti disposizioni organizzative che possono influire sulla situazione giuridica di privati e crea le basi giuridiche per la riscossione di tasse. Per rispettare il principio di legalità, deve pertanto essere obbligatoriamente emanata come un atto normativo formale.¹¹ Ogni legislatore cantonale deve adottarla nell'ambito di una procedura legislativa.¹² Di ciò occorre tenere conto soprattutto nelle fasi di consultazione, approvazione e adesione. A seconda del diritto cantonale può essere opportuno che il Consiglio di Stato informi anticipatamente in seno al Cantone che è prevista una revisione totale della CILS.

Poiché si tratta di una revisione totale, il testo della convenzione in vigore (CILS) sarà abrogato e sostituito da una nuova versione («Convenzione sui giochi in denaro sul piano nazionale»)¹³.

¹⁰ Dal rapporto della FDKL sulla CILS (7 genn. 2005), n. C.1., p. 6 seg.

¹¹ È possibile riscuotere tasse pubbliche solo sulla base di un atto normativo formale. Nel diritto tributario, il principio di legalità assume il carattere di un diritto costituzionale autonomo (cfr. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2009 (3a ed.), p. 550 segg.).

¹² Cfr. decisione del Tribunale federale 1A.183/1998 consid. 3d. Secondo la giurisprudenza federale, eccezionalmente può bastare anche un decreto del Governo cantonale, a condizione che esista una norma che preveda una delega concreta ed esplicita.

¹³ Non da ultimo anche per questa ragione, le modifiche introdotte nel testo non saranno designate come «modifiche» in modalità correzione.

III. Le principali novità

Creazione di due nuove persone giuridiche: l'Ente intercantonale dei giochi in denaro e l'Autorità intercantonale di vigilanza sui giochi in denaro

Nell'attuale regime i compiti a livello intercantonale sono assunti da diversi organi istituiti attraverso la CILS. Il testo della convenzione non chiarisce (esplicitamente) quale forma giuridica debba avere la collaborazione. L'esame delle strutture ha fatto emergere la necessità di distribuire in modo chiaro i compiti intercantonali tra i diversi attori. Maggiore chiarezza è risultata necessaria anche a livello della forma giuridica. La CGD crea pertanto due nuove persone giuridiche che si sostituiscono agli organi istituiti dalla CILS e permettono di distinguere chiaramente tra responsabilità politica, di competenza dell'Ente intercantonale dei giochi in denaro, e gestione operativa, di cui si occupa invece l'Autorità intercantonale di vigilanza sui giochi in denaro.

- Le autorità che consentono ai Cantoni di farsi carico della loro responsabilità congiunta a livello intercantonale assumono la forma giuridica della corporazione di diritto pubblico. La costituzione di una persona giuridica permette di avere un soggetto definito cui attribuire in maniera univoca diritti e doveri. Considerato il suo ruolo politico, all'Ente intercantonale è stata conferita un'organizzazione di tipo partecipativo.
- L'esecuzione (in particolare dei compiti attribuiti dalla legislazione federale all'«autorità intercantonale») è affidata a un istituto autonomo di diritto pubblico. In questo modo si rafforza l'immagine pubblica dell'autorità intercantonale e si tiene conto anche da un punto di vista formale dell'autonomia preconizzata dal diritto federale. Poiché l'autorità intercantonale agisce a livello esecutivo, è opportuno darle la forma di un istituto; i compiti «politici» sono invece assunti dall'Ente intercantonale.

Sulla base della nuova terminologia della legislazione federale, per le organizzazioni e i relativi organi creati dalla convenzione saranno adottate le seguenti denominazioni:

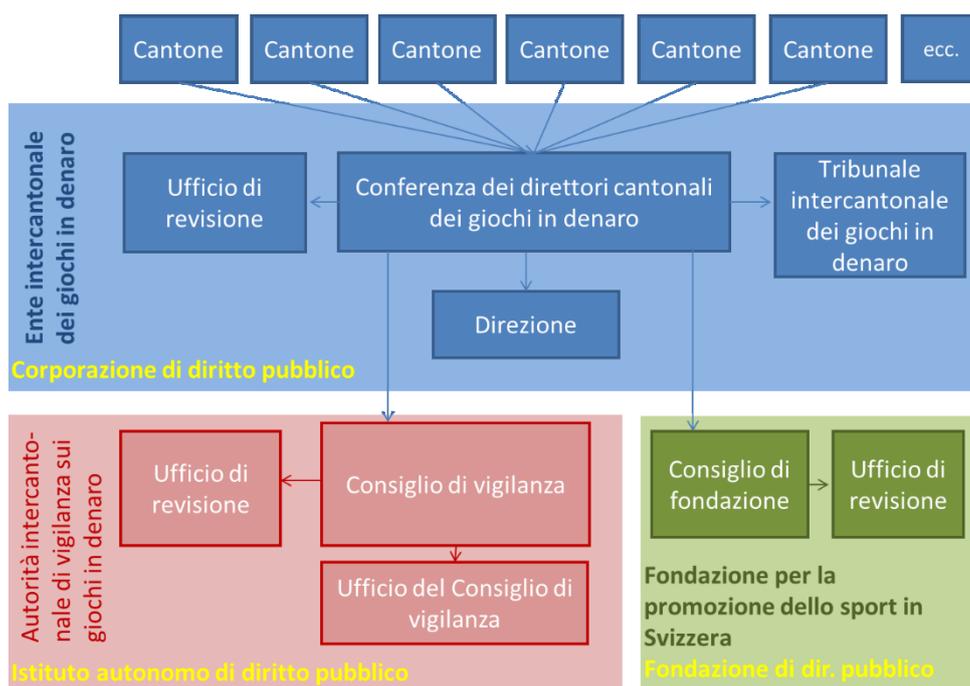
- «Ente intercantonale dei giochi in denaro», che comprende la Conferenza dei direttori cantonali dei giochi in denaro (CDGD), il Comitato direttivo, il Tribunale intercantonale dei giochi in denaro e l'Ufficio di revisione. Non è ancora stata decisa una sigla ufficiale. Nel presente rapporto impieghiamo l'abbreviazione «Ente intercantonale».
- «Autorità intercantonale di vigilanza sui giochi in denaro», che comprende il Consiglio di vigilanza, l'Ufficio del Consiglio di vigilanza e l'Ufficio di revisione. Anche in questo caso non è ancora stata decisa una sigla. Qui di seguito impiegheremo l'abbreviazione «Autorità di vigilanza».

Disciplinamento dell'attribuzione dei mezzi finanziari per la promozione dello sport nazionale

Finora i mezzi finanziari per la promozione dello sport a livello nazionale sono stati attribuiti dalla Società Sport-Toto (SST). Quest'ultima ha la forma giuridica di un'associazione. Con la nuova convenzione la Società Sport-Toto sarà sciolta e la sua funzione sarà assunta dalla Fondazione per la promozione dello sport in Svizzera (FPSS). Il nuovo organo avrà la forma di una fondazione di diritto pubblico e sarà gestito e sottoposto a vigilanza dall'Ente intercantonale.

Le nuove strutture in breve

Lo schema seguente offre una panoramica delle persone giuridiche istituite dalla CGD e dei rispettivi organi.



Concessione di diritti esclusivi per l'organizzazione di grandi lotterie e di grandi scommesse sportive

La limitazione del numero di organizzatori autorizzati finora sancita a livello degli accordi regionali sarà ripresa dalla CGD. L'organizzatore autorizzato continua invece a essere designato negli accordi regionali. L'attuale sistema rimane immutato (un operatore per territorio).

Miglioramento delle basi giuridiche (principio di legalità)

La CGD deve garantire la base giuridica per l'adempimento dei compiti legati alla politica dei giochi in denaro. Per questo la convenzione costituisce sul piano formale un atto normativo. La revisione è l'occasione, in primo luogo, di ridefinire in maniera sistematica tutti gli aspetti legati all'organizzazione (organi, competenze e principi sui quali fondare le deliberazioni). Finora gli aspetti organizzativi erano in parte disciplinati nei regolamenti della FDKL. In secondo luogo, considerato che ora anche gli organizzatori privati di giochi di destrezza saranno imponibili, saranno riviste le basi giuridiche per la riscossione di tasse. Il principio di legalità impone infatti che per ogni tassa siano definiti in una legge formale il soggetto (chi deve la tassa), l'oggetto (per che cosa è dovuta la tassa), i principi di calcolo ed eventuali deroghe all'assoggettamento. La CGD prevede le seguenti tasse:

- emolumenti per atti singoli (tanto dell'Autorità di vigilanza quanto del Tribunale dei giochi in denaro);
- una tassa di vigilanza per tutti gli organizzatori di «giochi di grande estensione»;
- una tassa per l'attribuzione di diritti esclusivi (che comprende una tassa unica per la formazione di riserve per l'istituto, una tassa periodica per finanziare le misure preventive e una tassa periodica per gli oneri che non possono essere coperti mediante la riscossione di emolumenti o della tassa di vigilanza).

Questioni non più disciplinate dalla CGD

I seguenti aspetti, attualmente disciplinati dalla CILS, *non* saranno ripresi nella CGD, poiché la LGD comprende ora disposizioni materiali in merito (in parte anche di ampia portata).

- L'autorizzazione e la vigilanza di «giochi di grande estensione» (cfr. cap. III sez. 1 e 3 CILS) non potranno più essere disciplinate materialmente a livello cantonale.
- La LGD prevede disposizioni dettagliate e di ampia portata sulla protezione dei giocatori dal gioco eccessivo. In particolare, l'autorizzazione e la vigilanza di grandi giochi non possono essere disciplinate dai Cantoni in maniera estesa; il legislatore federale, al contrario, concede espressamente ai Cantoni la facoltà di adottare disposizioni per quanto concerne le misure ai sensi dell'articolo 85 LGD.
- I requisiti minimi previsti dalla CILS per l'impiego dei proventi dei giochi in denaro a scopi di utilità pubblica (cfr. cap. IV: Fondi delle lotterie e delle scommesse e impiego delle risorse finanziarie) sono ripresi materialmente nella LGD, dove in parte sono disciplinati in misura più estesa di quanto non avvenuto finora (cfr. cap. 9 LGD). Durante la procedura di consultazione sulla LGD diversi Cantoni si sono pronunciati quanto meno contro una parte dei requisiti minimi che ritenevano costituire un'ingerenza ingiustificata da parte della Confederazione nella libertà organizzativa dei Cantoni. Per questa ragione non è sembrato opportuno introdurre nella CGD direttive dettagliate sull'uso dei proventi dei giochi in denaro. Tuttavia, tenendo conto in particolare dell'articolo 127 capoverso 5 LGD che lascia ai Cantoni la possibilità di destinare una parte dei ricavi netti a scopi intercantionali o nazionali d'utilità pubblica, la CGD prevede disposizioni sull'impiego degli utili netti a favore dello sport svizzero (cfr. la parte concernente la FPSS).

IV. Risultati delle procedure di consultazione

Di seguito viene proposta una panoramica dei principali risultati di entrambe le consultazioni. Le singole prese di posizione e le relative discussioni sono riportate nei rapporti sui risultati delle consultazioni che possono essere richiesti al Segretariato della FDKL.

Prima consultazione

Il primo avamprogetto della CGD è stato bene accolto nella consultazione.

Le caratteristiche principali dell'avamprogetto non sono state rimesse in discussione. Le principali novità hanno per la maggior parte incontrato il favore dei partecipanti alla consultazione. Ciò vale in particolare per:

- la trasformazione delle attuali strutture in due organizzazioni indipendenti dal punto di vista giuridico (l'Ente e l'Autorità di vigilanza) e le caratteristiche principali della loro organizzazione. Le riserve espresse nella prima consultazione dalla Svizzera romanda in merito all'organizzazione dell'Ente come corporazione di diritto pubblico e del Tribunale dei giochi in denaro come organo indipendente dell'Ente hanno potuto essere dissipate;
- il disciplinamento dell'impiego dell'utile netto per la promozione dello sport nazionale a livello di CGD e la costituzione della fondazione di diritto pubblico per la promozione dello sport in Svizzera, la FPSS, che in futuro si occuperà al posto della Società Sport-Toto della distribuzione delle risorse per promuovere lo sport nazionale;
- la concessione dei diritti esclusivi per l'organizzazione dei giochi in denaro mediante la CGD;
- le disposizioni concernenti le tasse.

Rispetto all'avamprogetto della prima consultazione l'avamprogetto in vista della seconda consultazione è stato principalmente adattato per quanto riguarda i seguenti punti:

- il titolo è stato cambiato (ora: Convenzione sui giochi in denaro sul piano nazionale), per sottolineare meglio la differenza rispetto agli accordi regionali;
- è stata esplicitamente menzionata la funzione di vigilanza della CDGD;
- i ruoli della CDGD (ruolo politico) e dell'Autorità intercantonale di vigilanza (autorità di vigilanza indipendente) sono stati, per quanto possibile a un livello astratto, meglio evidenziati; sono stati inoltre istituzionalizzati dei colloqui annuali tra le presidenze delle due organizzazioni;
- la FPSS è stata regolamentata in maniera più precisa (il numero dei membri del Consiglio di fondazione e i principali criteri per la distribuzione delle risorse sono stati disciplinati a livello di CGD), gli ulteriori criteri e la procedura per l'impiego delle risorse devono essere definiti nel regolamento della Fondazione; quest'ultimo deve essere approvato (su richiesta della FPSS) dalla CDGD e deve in particolare comprendere anche disposizioni per garantire l'indipendenza degli organi della fondazione dai destinatari dei contributi;
- è stato introdotto un nuovo capitolo «Disposizioni comuni», valido per tutte le organizzazioni costituite attraverso la CGD; il nuovo capitolo comprende direttive sui seguenti temi: inconciliabilità, dichiarazione dei legami di interesse, obbligo di riconsulazione, vigilanza finanziaria, responsabilità, protezione dei dati, consultazione degli atti, pubblicazioni e diritto applicabile;
- i diritti esclusivi di organizzare giochi in denaro vengono concessi (come già nell'avamprogetto in vista della prima consultazione) a livello di CGD; nella stessa si è tuttavia rinunciato a designare l'organizzatore autorizzato;
- l'attuale chiave di riparto per la tassa per la dipendenza dal gioco è stata mantenuta (la distribuzione avviene come finora in base al prodotto lordo dei giochi realizzato nei singoli Cantoni);
- la CDGD può formulare raccomandazioni sull'impiego della tassa per la dipendenza dal gioco, ma non può emanare direttive in proposito;
- nelle disposizioni transitorie è stato disciplinato il calcolo della durata dei mandati.

Le seguenti disposizioni dell'avamprogetto per la prima consultazione hanno in parte suscitato reazioni negative, dopo un esame approfondito sono state però mantenute:

- la rappresentanza relativamente forte della Svizzera romanda nel Comitato direttivo dell'Ente rispetto alla sua popolazione (che si spiega con il fatto che il prodotto lordo dei giochi pro capite nella Svizzera romanda è circa il doppio rispetto al resto della Svizzera);
- l'attribuzione delle competenze tra l'Ente e l'Autorità di vigilanza per quanto riguarda le decisioni sul bilancio e l'elaborazione dei rendiconti;
- le limitazioni relative alla responsabilità e alla consultazione degli atti da parte dell'Autorità di vigilanza;
- la subordinazione dell'entrata in vigore della CGD all'adesione da parte di tutti i Cantoni.

Si è rinunciato all'adozione delle seguenti proposte avanzate nell'ambito della consultazione:

- l'estensione delle funzioni dell'Autorità di vigilanza alla vigilanza sull'impiego dell'utile netto;
- l'adozione di ulteriori disposizioni concernenti la lotta contro la dipendenza dal gioco;
- l'introduzione di un limite minimo e di un limite massimo per la quota della tassa per la dipendenza dal gioco (0,5 - 1%);
- il disciplinamento della procedura per i contributi alla FPSS a livello della CGD.

Seconda consultazione

Nell'ambito della seconda consultazione sono state nuovamente inoltrate numerose proposte che riguardavano in parte anche aspetti rilevanti. Va da sé che a questo stadio della procedura (immediatamente prima dell'adozione in vista della ratifica nei Cantoni) non sono più possibili

modifiche di rilievo. Nell'ambito della valutazione della seconda consultazione sono state fondamentalmente adottate le seguenti modifiche di lieve portata.

- La contabilità è tenuta per tutte le organizzazioni istituite mediante la CGD applicando per analogia le disposizioni del titolo trentesimosecondo del CO.
- L'Ufficio di revisione di tutte le organizzazioni istituite mediante la CGD viene designato per una durata di quattro anni; è ammesso un secondo mandato.
- La designazione del servizio cantonale preso in considerazione per un mandato come Ufficio di revisione è stata modificata (prima «servizio cantonale specializzato», ora «organo di revisione cantonale»).
- Si specifica che con la nozione di «revisione ordinaria» si intende una revisione ai sensi dell'articolo 728a CO.
- I compiti del servizio per la protezione dei dati applicano per analogia gli articoli 27, 30 e 31 LPD.
- Il nuovo meccanismo per la distribuzione delle risorse per promuovere lo sport nazionale (attraverso la FPSS) sarà applicato solo a partire dal periodo contrattuale 2023 – 2026. Fino ad allora la distribuzione delle risorse sarà garantita mediante le strutture attuali (SST).

Si è rinunciato ad adottare le seguenti proposte presentate nel quadro della seconda consultazione.

- Adottare una sola convenzione al posto di tre.
- Introdurre una designazione diversa per il Tribunale intercantonale dei giochi in denaro.
- Coinvolgere in maniera costante i presidenti CDS/CDOS nella CDGD a titolo di ospiti.
- Introdurre linee guida più severe per quando riguarda le conoscenze specifiche nell'ambito della prevenzione della dipendenza all'interno del Consiglio di vigilanza.
- Affidare alla CDGD il compito di decidere i regolamenti sulle indennità (Tribunale intercantonale per i giochi in denaro e FPSS), invece di limitarsi a richiedere la loro approvazione da parte dello stesso organo.
- Introdurre l'obbligo di rendere pubbliche le indennità dei membri degli organi di direzione.
- Designare un'autorità cantonale per la protezione dei dati come servizio per la vigilanza sulla protezione dei dati applicando la relativa legge cantonale in materia.

Si è discusso molto per sapere con quale procedura dovesse essere definita la quota degli utili netti destinata alla promozione dello sport nazionale da parte della FPSS e chi dovesse assumersene la responsabilità. La questione era già risultata controversa nel corso della prima consultazione. Sulla base dei risultati della seconda procedura di consultazione, il 28 novembre 2018 l'Assemblea plenaria ha deciso di verificare ancora in maniera approfondita la possibilità di introdurre il disciplinamento nella CGD. Nella presente versione la CDGD adotta in maniera definitiva l'importo per la promozione dello sport nazionale. Di quest'ultimo si fanno carico i Cantoni in base al numero di abitanti.

V. Commento alle singole disposizioni

Capitolo 1: Disposizioni generali (art. 1 CGD)

L'articolo 1 CGD offre una panoramica dell'oggetto della normativa. La CGD istituisce tre persone giuridiche, a ognuna delle quali è dedicato un capitolo specifico.

- L'Ente intercantonale dei giochi in denaro (art. 1 lett. a CGD): assume la responsabilità dei Cantoni nell'ambito dei grandi giochi e, in particolare, supervisiona l'operato delle altre persone giuridiche previste dalla convenzione e le sottopone alla propria vigilanza.
- L'Autorità intercantonale di vigilanza sui giochi in denaro (art. 1 lett. b CGD): esercita la vigilanza sul mercato dei grandi giochi conformemente alle disposizioni del diritto

federale. L'Autorità di vigilanza assume la maggior parte dei compiti, ma non tutti, attribuiti dalla LGD all'«autorità intercantonale».

- La Fondazione per la promozione dello sport in Svizzera (FPSS; art. 1 lett. c CGD): attribuisce le risorse finanziarie e versa i contributi per la promozione dello sport a livello nazionale.

La CGD disciplina inoltre l'attribuzione dei diritti esclusivi per l'organizzazione delle grandi lotterie e delle grandi scommesse sportive (art. 1 lett. d CGD). Finora questi diritti sono stati attribuiti sulla base degli accordi regionali tra i Cantoni della Svizzera romanda (per la Loterie Romande) e tra i Cantoni della Svizzera tedesca e il Ticino (per Swisslos). Questo sistema (un solo organizzatore per territorio) sarà mantenuto, anche se d'ora in avanti sarà disciplinato a livello di CGD. La designazione dell'organizzatore autorizzato continua al contrario a essere disciplinata negli accordi regionali.

Infine, la CGD sancisce le basi giuridiche per la riscossione di tasse destinate a finanziare gli oneri legati ai giochi in denaro e alla lotta contro la dipendenza dal gioco (art. 1 lett. e CGD).

Capitolo 2: L'Ente intercantonale dei giochi in denaro

SEZIONE 1: COMPITI E ORGANIZZAZIONE (ART. 2 – 16 CGD)

a) Aspetti generali

Compiti (art. 2 CGD)

L'Ente intercantonale assume i compiti che la CILS attribuisce all'Assemblea plenaria della FDKL (nonché al suo Comitato direttivo e al suo Segretariato).

- Le competenze decisionali che il diritto federale demanda ai Cantoni sono attribuite all'Ente intercantonale (art. 2 lett. a CGD). I Cantoni si fanno dunque carico congiuntamente della relativa responsabilità. Il disciplinamento dei «giochi di piccola estensione» resta invece di competenza dei singoli Cantoni.
- Secondo l'articolo 2 lettera b CGD, l'Ente intercantonale esercita la responsabilità congiunta dei Cantoni per la vigilanza sui giochi in denaro. La disposizione si riferisce esplicitamente anche al controllo amministrativo dell'Autorità di vigilanza.
- L'Ente intercantonale garantisce inoltre la protezione giuridica nel campo di applicazione della CGD. Nomina infatti quale organo indipendente il Tribunale intercantonale dei giochi in denaro (art. 2 lett. c) e ne assicura il controllo amministrativo.
- L'Ente intercantonale ha infine il compito di garantire che gli utili netti delle grandi lotterie e delle grandi scommesse sportive siano impiegati a favore dello sport nazionale. A questo scopo si occupa della gestione e della sorveglianza della FPSS che subentra alla Società Sport-Toto (art. 2 lett. d).

Forma giuridica, sede e organi (art. 3 CGD)

L'Ente intercantonale ha la forma giuridica di una corporazione di diritto pubblico (art. 3 cpv. 1 CGD). In questo modo è possibile trasferire diritti e doveri a un'unica persona giuridica, senza dovere sempre fare riferimento ai Cantoni nella loro totalità. Se si adottasse al contrario la forma giuridica della società semplice, non sarebbe chiaro quali sarebbero le ripercussioni sul piano delle contabilità cantonali. La forma giuridica della società semplice, inoltre, comporta notevoli problemi a livello decisionale. Per tutti gli oggetti non espressamente di competenza degli organi intercantonali è infatti richiesta l'unanimità da parte di tutti i Cantoni firmatari; per questa ragione la dottrina raccomanda alle organizzazioni a ordinamento partecipativo di

adottare il modello della corporazione di diritto pubblico (cfr. VITAL ZEHNDER, «Die öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft», in: *Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft*, 16/2007, p. 356). La forma giuridica della corporazione di diritto pubblico risulta, inoltre, particolarmente opportuna anche in considerazione del fatto che in nome e per conto dell'Ente intercantonale saranno riscosse tasse (tassa per la concessione di diritti esclusivi, cfr. art. 45 CGD).

Ente intercantonale e Autorità di vigilanza avranno sede entrambi a Berna.

La CILS attualmente in vigore prevede solo poche disposizioni sul funzionamento dell'Assemblea plenaria della FDKL. Numerosi aspetti sono disciplinati solo a livello di regolamento interno (ad es. la composizione e la nomina del Comitato direttivo, le deliberazioni dell'Assemblea plenaria e del Comitato direttivo, l'Ufficio di revisione). Con la CGD l'attuale funzionamento, che ha dato prova della sua validità, non viene sostanzialmente mutato. Risulta tuttavia opportuno definire a livello di convenzione le basi giuridiche relative al diritto organizzativo.

b) La Conferenza dei direttori cantonali dei giochi in denaro

Composizione (art. 4 CGD)

La Conferenza dei direttori cantonali dei giochi in denaro (CDGD) è l'organo legislativo dell'Ente intercantonale. Essa si compone, come già ora la FDKL ai sensi della CILS, di un consigliere di Stato per Cantone (art. 4 CGD). La lettera del testo contempla solo membri attivi del governo.

Competenze (art. 5 CGD)

Alla CDGD spettano diverse competenze.

- Prende posizione su questioni politiche legate ai giochi in denaro e presenta raccomandazioni all'attenzione dei Cantoni (art. 5 lett. a CGD). Le prese di posizione possono, ad esempio, essere legate a procedure di consultazione federali. Le raccomandazioni, che ovviamente non sono vincolanti, possono essere rivolte a singoli Cantoni oppure a tutti, se la CDGD ritiene, ad esempio, che sia necessario intervenire a livello di legislazione cantonale.
- Nomina i membri degli altri organi dell'Ente intercantonale (Comitato direttivo, Tribunale dei giochi in denaro, Ufficio di revisione) e degli organi superiori delle altre organizzazioni istituite dalla CGD (Consiglio dell'Autorità di vigilanza, Consiglio di fondazione della FPSS, art. 5 cpv. 1 lett. b CGD). Nomina inoltre i rappresentanti delle autorità cantonali di esecuzione e quelli dell'Autorità di vigilanza nell'organo di coordinamento¹⁴, di cui agli articoli 113 seguenti LGD (art. 5 cpv. 1 lett. b CGD), e il rappresentante dei Cantoni in seno alla CFCG, di cui agli articoli 94 seguenti LGD (art. 5 cpv. 1 lett. c CGD).
- La CDGD adotta il regolamento interno dell'Ente intercantonale (art. 5 lett. d CGD). Nel regolamento la CDGD può concedere alle singole organizzazioni la facoltà di proposta in questioni di sua competenza, come in particolare la nomina dei giudici, la nomina dei membri del Consiglio di vigilanza e la nomina del Consiglio di FPSS.

¹⁴ Con la nuova regolamentazione dei giochi in denaro, l'organo di coordinamento sarà ora istituito a livello federale. Esso è composto in parti uguali da membri delle autorità esecutive della Confederazione e dei Cantoni. Il suo scopo è coordinare l'esecuzione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (cfr. art. 106 cpv. 7 Cost.).

- Oltre a competenze ordinarie per un organo legislativo quali la decisione finale sul preventivo (incl. la voce di bilancio relativa al Tribunale dei giochi in denaro), sul rapporto annuale e sul consuntivo, la CDGD stabilisce anche quale quota dei proventi delle tasse è destinata alla vigilanza, conformemente all'articolo 67 capoverso 1 CGD (v. art 5 lett. e n. i – iii CGD). Le tasse sono riscosse presso i due organizzatori di grandi lotterie e di grandi scommesse sportive e servono a coprire le spese che non possono essere finanziate mediante altre imposizioni (emolumenti per atti singoli e tassa di vigilanza) (cfr. *infra*, cap. 7).
- La CDGD stipula inoltre ogni quattro anni il mandato di prestazione con l'Autorità di vigilanza (art. 5 lett. e n. iv CGD) e decide la quota annuale dei proventi delle tasse che deve essere versata alla stessa, conformemente all'articolo 67 capoverso 2 CGD (art. 5 lett. e n. v CGD). In questo modo i Cantoni possono influire sull'adempimento dei compiti da parte dell'Autorità di vigilanza, senza tuttavia pregiudicarne l'indipendenza.
- La CDGD approva le disposizioni relative al diritto organizzativo, inclusi i regolamenti sulle indennità, per quanto riguarda il Tribunale dei giochi in denaro e gli altri organi previsti dalla CGD (Autorità di vigilanza, FPSS). Anche il rapporto annuale e il consuntivo del Tribunale dei giochi in denaro sottostanno all'approvazione della CDGD, come i rendiconti presentati ogni quattro anni dall'Autorità di vigilanza e dalla FPSS. La CDGD approva inoltre il regolamento degli emolumenti dell'Autorità di vigilanza (art. 5 lett. f, n. ii CGD). Siccome la CDGD esercita il suo influsso sull'Autorità di vigilanza attraverso il mandato di prestazione e definendo la quota dei proventi delle tasse a essa destinata (art. 6 cpv. 1 lett. e n. v CGD), e siccome il rendiconto ha luogo a scadenza quadriennale, il bilancio preventivo, il rapporto annuale e il consuntivo dell'Autorità di vigilanza non sottostanno all'approvazione della CDGD, ma le sono semplicemente trasmessi per conoscenza (cfr. art. 6 lett. g CGD). Non risulta necessario approvare il preventivo. L'approvazione del preventivo sarebbe per di più difficilmente proponibile, dato che per la CDGD sarebbe quasi impossibile valutare le singole voci di bilancio e assumersi la relativa responsabilità con cognizione di causa.
- La CDGD decide, su proposta della FPSS, il regolamento interno della FPSS, che oltre a basi giuridico-organizzative comprende anche disposizioni materiali sulla distribuzione delle risorse (cfr. art. 35 cpv. 5 CDGD). La legislazione federale sui giochi in denaro (art. 127 LGD) obbliga i Cantoni a disciplinare la procedura e i criteri di ripartizione degli utili netti con un atto normativo. Procedura e criteri di ripartizioni devono, pertanto, essere definiti per lo meno a livello di ordinanza (cfr. il messaggio concernente la LGD, FF 2015 6950). Se gli utili sono destinati a progetti intercantionali e nazionali, secondo quanto esplicitamente previsto dall'articolo 127 capoverso 5 LGD, le relative basi giuridiche possono essere ancorate nella CGD. L'articolo 37 capoverso 2 CGD delega questa competenza alla CDGD, attribuendo tuttavia un diritto di proposta alla FPSS (cfr. art. 5 lett. e, n. vi CGD). La CDGD decide parimenti, su proposta della FPSS, (secondo la procedura definita dall'art. 34) l'importo per la promozione dello sport nazionale e (secondo la procedura stabilita dall'art. 6 CGD) le priorità per l'impiego dei mezzi a scadenza quadriennale (art. 37 cpv. 2 CGD e art. 5 lett. e, n. vii CGD). Sulla base di queste priorità la FPSS distribuisce i mezzi finanziari.
- La CDGD dispone infine della competenza generale per quanto riguarda i compiti dell'Ente (art. 5 lett. h CGD).

Deliberazioni (art. 6 CGD)

La CDGD è in grado di deliberare alla presenza della maggioranza dei suoi membri (art. 6 cpv. 1 CGD). Questa disposizione figurava finora solo a livello di regolamento interno. Le decisioni sono prese alla maggioranza dei votanti. Si chiarisce così che le astensioni non incidono nella

definizione della maggioranza. In caso di parità il voto preponderante spetta alla presidenza (art. 6 cpv. 3 CGD).

Il principio delle decisioni prese alla maggioranza dei votanti è soggetto a due deroghe: nel caso da un canto della procedura per stabilire l'importo per la promozione dello sport nazionale (art. 34 CGD), che prevede una doppia maggioranza (dei Cantoni della Svizzera romanda e dei Cantoni della Svizzera tedesca e del Canton Ticino), e nel caso dall'altro canto delle decisioni relative a modifiche di portata minore al testo della convenzione (art. 71 cpv. 3 CGD). Quest'ultime devono essere decise all'unanimità dei votanti.

c) Il Comitato direttivo (art. 7 – 9 CGD)

Il testo della CILS in vigore non menziona il Comitato direttivo della FDKL. La sua esistenza, la sua composizione e le procedure decisionali che è tenuto a seguire erano finora desumibili unicamente dal regolamento interno.

L'articolo 7 capoverso 2 CGD riserva ora alla Svizzera romanda il diritto di essere rappresentata nel Comitato direttivo della CDGD da almeno due membri, uno dei quali funge da presidente o da vicepresidente. L'articolo 7 capoverso 3 CGD riserva inoltre alla Conférence Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ), che si fonda sulla 9ème Convention relative à la Loterie Romande del 18 novembre 2005, il diritto di proporre i due membri romandi del Comitato direttivo. L'introduzione di questi diritti di rappresentanza e di proposta costituiva un'importante rivendicazione da parte della CRLJ. Il prodotto lordo dei giochi pro capite nella Svizzera romanda è circa il doppio rispetto a quello del resto della Svizzera. Così si spiega che la Svizzera romanda sia così fortemente rappresentata in rapporto alla sua popolazione.

Il Comitato direttivo prepara e attua tutte le risoluzioni della CDGD e la rappresenta inoltre verso l'esterno.

Per le procedure decisionali si applicano gli stessi principi validi per la CDGD (cfr. art. 9 CGD).

Il Comitato direttivo dispone di una Segreteria (art. 10 cpv. 1 CGD). Il personale eventualmente necessario per svolgere i lavori della Segreteria viene assunto in base alle disposizioni del diritto pubblico. Nel regolamento interno dell'Ente intercantonale è possibile, per quanto lo richiedano la situazione particolare e i compiti da adempiere, emanare disposizioni derogatorie rispetto al diritto in materia di personale federale applicato per analogia (art. 10 cpv. 2 CGD).

d) Il Tribunale intercantonale dei giochi in denaro

Gli organi delle persone giuridiche istituite attraverso la CGD applicano per analogia la legislazione federale a livello del diritto intercantonale (art. 48 cpv. 1 CGD; cfr. anche le osservazioni del cap. 5). Le istanze di ricorso previste nelle leggi federali, pertanto, non sono competenti.

Per garantire le vie di diritto i Cantoni possono designare come istanza di ricorso i tribunali di un Cantone oppure istituire un'autorità giudiziaria intercantonale. Già l'attuale regime della CILS prevede, con la Commissione di ricorso, un'istanza giudiziaria intercantonale. Questo modello ha dimostrato di essere valido ed è stato pertanto ripreso nella CGD.

Composizione, durata della carica e rinnovo della nomina (art. 11 CGD)

L'articolo 11 capoversi 1 – 2 CGD (cinque giudici, composizione dei membri in funzione delle regioni linguistiche) sancisce a livello giuridico la prassi odierna, ponendo inoltre le basi legali per i giudici supplenti del Tribunale dei giochi in denaro, di cui si lamentava la mancanza da tempo.

I mandati sono prolungati dagli attuali quattro a sei anni. In questo modo la durata delle cariche è adeguata a quella dei giudici dei tribunali cantonali e federali. Viene rafforzata così l'indipendenza dei giudici del Tribunale dei giochi in denaro. Le cariche dei giudici e dei giudici supplenti possono essere rinnovate una sola volta. La decisione di limitare la durata dei mandati dei giudici a dodici anni al massimo è dettata da considerazioni legate al governo d'impresa.

Su proposta del Tribunale dei giochi in denaro la CDGD può nominare giudici straordinari (cfr. art. 11 cpv. 5 CGD). In questo modo viene garantito che il Tribunale possa disporre del personale necessario anche in caso di dimissioni da parte di un giudice o nell'eventualità di una ricasazione. Disposizioni analoghe sono in vigore anche per altri tribunali (cfr. ad es. l'art. 37 cpv. 3 della legge sul Tribunale federale, LTF; RS 173.110). L'articolo 10 capoverso 4 dà inoltre la facoltà al Tribunale dei giochi in denaro di nominare, se necessario, giudici specializzati per casi particolari. La disposizione permette così di tenere conto del fatto che le procedure di ricorso possono riguardare ambiti diversi. Alla nomina di giudici straordinari ai sensi dell'articolo 11 capoverso 5 CGD si può procedere unicamente se necessario per garantire il funzionamento del tribunale. La nomina viene decisa dalla CDGD dietro proposta del Tribunale dei giochi in denaro.

Competenza (art. 12 CGD)

Il Tribunale dei giochi in denaro è l'autorità giudiziaria di ultima istanza a livello intercantonale. Esso giudica in merito ai ricorsi contro decisioni prese dalle organizzazioni istituite dalla CGD e dai loro organi (art. 12 CGD). Le eventuali procedure di ricorso possono pertanto riguardare ambiti diversi.

Indipendenza (art. 13 CGD)

Il Tribunale dei giochi in denaro, anche se parte di una corporazione di diritto pubblico, è un organo indipendente istituito dalla CGD. La CDGD nomina i giudici, ma per il resto esercita – agendo a livello pratico con estrema riservatezza – solo la vigilanza amministrativa sul Tribunale (approva le disposizioni relative al diritto organizzativo, il rapporto annuale e il conto speciale, cfr. art. 5 cpv. 1 lett. f n. v e vi CGD). L'indipendenza è sancita dall'articolo 13 CGD, secondo il quale il Tribunale è autonomo nella sua attività giurisdizionale e sottostà unicamente alla legislazione in vigore. La disposizione concernente l'incompatibilità (art. 39 CGD) garantisce l'indipendenza rispetto agli altri organi istituiti dalla CGD ed esclude qualsiasi prossimità con il settore dei giochi in denaro. È importante che il Tribunale dei giochi in denaro disponga anche di una certa autonomia finanziaria; di questo occorre tenere conto in maniera adeguata nella prassi.

Organizzazione e rendiconto (art. 14 CGD)

L'articolo 14 CGD comprende le principali disposizioni sull'organizzazione del Tribunale dei giochi in denaro. Come già prevede la CILS, il Tribunale adotta un regolamento interno per mezzo del quale disciplina la sua organizzazione, le competenze interne, le indennità e la comunicazione legata alle sue attività. Il Tribunale sottopone alla CDGD un rapporto annuale e il conto speciale, in modo da consentirle di esercitare la sorveglianza amministrativa che le compete.

SEZIONE 2: FINANZE (ART. 17 – 18 CGD)

L'Ente intercantonale è tenuto ad autofinanziarsi. L'Assemblea plenaria e il Comitato direttivo della FDKL sono unanimi nel chiedere che i Cantoni non attingano al loro bilancio fiscale ordinario per finanziare le strutture intercantonali.

L'Ente intercantonale è finanziato innanzitutto mediante gli emolumenti riscossi per atti singoli dal Tribunale dei giochi in denaro. A causa della necessità, sancita dalla Costituzione federale, di garantire la via giudiziaria (art. 29a Cost.), tuttavia, l'ammontare di questi emolumenti non permetterà di coprire i costi. Gli oneri a carico dell'Ente intercantonale che non possono essere finanziati con gli emolumenti sono coperti con la quota destinata alla vigilanza della tassa di cui all'articolo 50 CGD. Questa tassa viene riscossa presso i due organizzatori di grandi lotterie e di grandi scommesse sportive quale (parte della) controprestazione per la concessione dei diritti esclusivi per organizzare giochi in denaro. Per altre informazioni sul finanziamento rimandiamo a quanto esposto al capitolo 6.

Capitolo 3: L'Autorità intercantonale di vigilanza sui giochi in denaro

SEZIONE 1: COMPITI E ORGANIZZAZIONE (ART. 19 – 26 CGD)

a) Aspetti generali

Compiti e facoltà (art. 19 CGD)

La LGD attribuisce diversi compiti e diverse competenze all'autorità intercantonale di vigilanza. Quest'ultima, come risulta dall'articolo 19 capoverso 1 CGD, corrisponde all'Autorità di vigilanza, cui sono trasferiti i relativi compiti e le relative competenze.

L'articolo 19 capoverso 2 CGD attribuisce all'Autorità di vigilanza il compito supplementare di fungere da centro di competenza dei Cantoni per il settore dei giochi in denaro. L'articolo assegna inoltre alla CDGD la facoltà di attribuire all'Autorità di vigilanza altri compiti secondari.

Le possibilità dell'Ente intercantonale di influire sull'adempimento dei compiti sono disciplinate distintamente per i due ambiti (cpv. 1 e cpv. 2). Nel rispetto dell'indipendenza dell'Autorità di vigilanza sancita dalla legislazione federale (art. 106 cpv. 1 LGD, ripreso all'art. 25 cpv. 1 CGD), per quanto riguarda l'adempimento dei compiti previsti a livello federale l'Ente intercantonale può accordarsi con l'Autorità di vigilanza solo su principi generali. In tal modo si esclude la possibilità per l'Ente intercantonale di influire sulle attività concrete dell'Autorità di vigilanza. Per quanto riguarda l'obbligo di fungere da centro di competenza nel quadro del mandato di prestazione saranno emanate condizioni per l'adempimento dei compiti tanto da un punto di vista quantitativo che qualitativo. Al capoverso 3 dell'articolo 19 CGD viene di conseguenza stabilito che l'Autorità di vigilanza può emanare disposizioni di esecuzione per l'adempimento dei suoi compiti.

Poiché l'Autorità di vigilanza come persona giuridica dispone di propri organi decisionali, nella CGD è opportuno fornire direttive minime sul suo orientamento. Secondo l'articolo 19 capoverso 4 CGD, l'Autorità di vigilanza può fornire prestazioni a terzi solo se remunerata in modo da coprire i costi e solo se esiste un nesso stretto con i compiti assegnatili dallo stesso CGD. La norma non si applicherà fintantoché l'Autorità di vigilanza si limiterà a fornire prestazioni nell'ambito dei compiti attribuiti dalla CGD (ad es. garantire assistenza amministrativa). Interessate dalla disposizione sono invece prestazioni come ad esempio

l'organizzazione di corsi di perfezionamento, l'elaborazione di perizie, l'offerta di presentazioni orali, sempre nella misura in cui queste attività non sono comprese nelle mansioni ordinarie.

L'articolo 19 capoverso 5 CGD stabilisce che l'Autorità di vigilanza non può essere attiva imprenditorialmente sul mercato, entrando in concorrenza con gli operatori privati. Essa non può, inoltre, acquisire partecipazioni ad altre imprese o avviare cooperazioni con terzi nell'ambito delle prestazioni commerciali. In altre parole, non deve essere impedito all'Autorità di vigilanza di collaborare, nel quadro dell'adempimento dei suoi compiti ordinari, con altri enti (ad es. con la CFCG o con autorità di regolamentazione estere). Anche la partecipazione a programmi di ricerca non deve essere ostacolata, purché quest'ultimi siano strettamente connessi con i compiti dell'Autorità di vigilanza e la partecipazione sia stata concordata nel quadro dei principi generali per l'adempimento dei compiti ai sensi dell'articolo 19 capoverso 1 CGD o sia prevista nel mandato di prestazione ai sensi dell'articolo 19 capoverso 2 CGD.

Forma giuridica, sede e organi (art. 20 CGD)

Secondo la LGD, l'autorità intercantonale di vigilanza e di esecuzione svolge le proprie attività in maniera indipendente. Le spettano in particolare diritti di parte completi (cfr. art. 108 cpv. 1 lett. i e j e art. 135 cpv. 2 LGD; cfr. anche il nuovo art. 25b cpv. 3 della legge sulla promozione dello sport). La CGD conferisce all'Autorità di vigilanza la forma di un istituto (intercantonale) di diritto pubblico con personalità giuridica propria (cfr. art. 20 cpv. 1). L'Autorità di vigilanza costituisce pertanto un'unità amministrativa organizzativamente indipendente e autonoma con una propria personalità giuridica, cui compete l'obbligo di adempiere a tempo indeterminato un compito pubblico. Come tale essa è soggetto di diritti e di doveri e interviene nelle questioni legali con terzi a nome proprio quale pubblica autorità, parte contrattuale e parte processuale. Può disporre di un suo patrimonio e costituisce pertanto un soggetto del diritto civile (sulla forma dell'istituto di diritto pubblico, v. anche PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4a ed., 2014, p. 56 segg.). La forma giuridica dell'istituto autonomo è adatta all'esercizio dei compiti affidati all'Autorità di vigilanza. Le consente infatti di presentarsi verso l'esterno in maniera più profilata. La capacità di agire in giustizia, d'altra parte, favorisce la certezza del diritto nella conclusione di accordi di diritto privato, mentre la separazione netta dall'Ente intercantonale garantisce l'indipendenza sul piano organizzativo richiesta dalla legislazione federale. L'ubicazione centrale costituisce un vantaggio, per cui la CGD mantiene la sede dell'Autorità di vigilanza a Berna (cfr. art. 20 cpv. 1 CGD).

Indipendenza (art. 21 CGD)

L'articolo 21 CGD applica l'indipendenza prescritta dalla legislazione federale (art. 106 LGD). In materia di indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolamentazione è possibile distinguere tra quattro dimensioni: una dimensione funzionale, una dimensione istituzionale, una dimensione personale e una dimensione finanziaria (cfr. ad es. FELIX STREBEL, «Kompensation von gesetzgeberischen Lücken bei der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden», in *LeGes* 2015/3, p. 590 s.). L'autonomia funzionale è esplicitamente garantita dall'articolo 21 capoverso 1 CGD. L'Autorità di vigilanza non sottostà alle raccomandazioni dell'Ente intercantonale. L'indipendenza è garantita anche dal punto di vista istituzionale. L'Ente intercantonale dispone infatti esclusivamente delle competenze tipiche di un mandato di alta sorveglianza, ossia il diritto di nominare i membri del Consiglio di vigilanza e il diritto di approvazione delle basi giuridico-organizzative (regolamento interno dell'istituto, regolamento sulle indennità dei membri, regolamento degli emolumenti, approvazione del rendiconto quadriennale). Dal punto di vista finanziario l'Ente intercantonale può esercitare un influsso considerevole sull'Autorità di vigilanza, dato che decide della quota dei proventi della tassa sul conferimento dei diritti esclusivi che le è destinata (art. 5 cpv. 1 lett. e n. v CGD). L'Autorità di vigilanza, tuttavia, si finanzia per buona parte attraverso la riscossione di emolumenti (emolumenti per atti singoli, tassa di vigilanza), di cui definisce l'ammontare sulla base delle linee generali stabilite dalla CGD (cfr. cap. 7, tasse) e dal regolamento degli

emolumenti. L'indipendenza dal profilo personale è garantita mediante le disposizioni sull'indipendenza, sulla dichiarazione dei legami di interesse e sull'obbligo di riconsuazione applicabili a tutte le organizzazioni istituite mediante la convenzione (art. 39 – 41 CGD). L'Autorità di vigilanza è inoltre tenuta ad adottare nel suo regolamento interno disposizioni che garantiscano l'indipendenza dei suoi collaboratori (cfr. art. 42 CGD)

A livello di CGD non è possibile distinguere in maniera univoca tra gli aspetti politici (di competenza della CDGD) e l'esercizio della funzione di vigilanza (di competenza dell'Autorità di vigilanza). Occorre in definitiva attendere che una prassi si consolidi. In proposito la CDGD dovrà attenersi alle disposizioni del diritto federale in materia di indipendenza delle autorità intercantonali.

L'articolo 21 capoverso 2 istituzionalizza colloqui annuali tra la presidenza della CDGD (responsabile per la parte politica) e la presidenza dell'Autorità di vigilanza (indipendente nell'esercizio dei compiti attribuitigli dal diritto federale).

b) Il Consiglio di vigilanza

Composizione, durata della carica e rinnovo della nomina (art. 23 CGD)

Organo direttivo dell'Autorità di vigilanza è il Consiglio di vigilanza (art. 20 cpv. 2 lett. a CGD). Poiché nel caso degli istituti si parla in genere di «consiglio», rinunciamo al termine «commissione» impiegato finora, che di solito si riferisce a organizzazioni di tipo partecipativo. Il «Segretariato» è ora denominato «Ufficio», mentre l'Ufficio di revisione è esplicitamente aggiunto alla lista degli organi (cfr. art. 20 cpv. 2 lett. b-c CGD).

La Commissione si compone attualmente di cinque membri competenti in materia. La nuova regolamentazione permette di portare il Consiglio di vigilanza fino a sette membri (cfr. art. 23 cpv. 1 CGD). Questa soluzione si rifà all'articolo 94 capoverso 1 LGD (concernente la composizione della CFCG) e offre ai Cantoni maggiore flessibilità. Se un aspetto della regolamentazione dovesse assumere un'importanza particolare, l'Ente intercantonale può nominare nel Consiglio di vigilanza nuovi membri con conoscenze specifiche in quel settore. La CGD mantiene la durata attuale dei mandati di quattro anni e la possibilità di rinnovare la nomina al massimo due volte. Queste soluzioni, infatti, hanno dimostrato di essere valide. La limitazione della carica a 12 anni al massimo si impone sulla base di considerazioni legate al governo di impresa e non è inusuale per membri nominati in un'autorità di vigilanza (cfr. ad es. art. 9 cpv. 2 della legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari, LFINMA; RS 956.1).

In base all'articolo 106 capoverso 3 della LGD i Cantoni sono tenuti a garantire che l'autorità intercantonale disponga di conoscenze specifiche nel campo della prevenzione della dipendenza. L'articolo 23 capoverso 1 CGD applica il diritto federale in merito, stabilendo che almeno un membro del Consiglio di vigilanza abbia dimestichezza nell'ambito della dipendenza.

Competenze (art. 24 CGD)

L'articolo 24 CGD conferisce al Consiglio di vigilanza la facoltà di organizzare dal punto di vista giuridico l'Autorità di vigilanza. Il regolamento interno, il regolamento degli emolumenti e il regolamento sulle indennità dei membri del Consiglio di vigilanza restano nondimeno soggetti all'approvazione della CDGD (cpv. 1 lett. a n. i-iii CGD). Al Consiglio di vigilanza viene inoltre attribuita la competenza di formulare raccomandazioni all'attenzione dei Cantoni (lett. b). L'approvazione del preventivo, del rapporto annuale e del consuntivo dell'Autorità di vigilanza spettano al Consiglio di vigilanza quale organo direttivo. L'approvazione da parte della CDGD non risulta necessaria, poiché la Conferenza esercita già il suo influsso – nei limiti delle

disposizioni di legge – mediante il mandato di prestazione quadriennale e il contributo annuale. L'obbligo di rendiconto è d'altra parte già ottemperato attraverso il rapporto di attività quadriennale.

Anche il Consiglio di vigilanza dispone di competenze generali. Esso si assume tutte le competenze necessarie a garantire l'adempimento dei compiti dell'Autorità di vigilanza che non sono espressamente attribuiti a un altro organo (art. 29 cpv. 2 CGD). L'art. 24 cpv. 3 CGD stabilisce che il Consiglio di vigilanza emana in particolare le autorizzazioni per gli organizzatori e per i giochi e riscuote le relative tasse. Nel suo regolamento interno il Consiglio di vigilanza può delegare queste e altre competenze all'Ufficio (cfr. art. 24 cpv. 4 CGD).

In base alla CILS è possibile delegare ai Cantoni l'esercizio di determinati compiti di vigilanza. La CGD riprende un principio che ha dimostrato di essere valido, continuando a consentire agli organizzatori di compiere in luoghi diversi atti necessari a garantire lo svolgimento di grandi giochi e come tali soggetti a vigilanza. La CGD riserva pertanto al Consiglio di vigilanza la facoltà di trasferire ai Cantoni o ai Comuni, di comune accordo e sulla base di una remunerazione in grado di coprire i costi, l'esercizio di compiti di vigilanza (cfr. art. 24 cpv. 5 CGD). Si pensi, a titolo esemplificativo, al trasferimento della vigilanza sulle estrazioni di grandi lotterie oppure su determinati controlli nell'ambito dell'esercizio della vigilanza sugli apparecchi automatici per giochi in denaro (giochi di destrezza). Il trasferimento può ad esempio essere pattuito sotto forma di un contratto di diritto amministrativo.

c) L'Ufficio del Consiglio di vigilanza (art. 25 CGD)

Nel rispetto dell'autonomia cantonale in questo ambito, la LGD non disciplina alcun dettaglio in merito all'organizzazione interna dell'autorità intercantonale e del suo ufficio, contrariamente a quanto fa invece per l'organizzazione della CFCG (cfr. art. 104 LGD). La suddivisione dei compiti prevista dalla LGD tra la CFCG e il suo segretariato viene ripresa per l'Autorità di vigilanza.

L'Ufficio del Consiglio di vigilanza è gestito da un direttore ed esercita la vigilanza diretta sul settore dei grandi giochi (cfr. art. 25 cpv. 1 e 2 CGD). Esso vigila in particolare sull'attività dei titolari di un'autorizzazione di organizzatore. Il Consiglio esercita inoltre la sua vigilanza anche sugli operatori che non sono titolari di un'autorizzazione e che sono attivi in zone grigie del diritto o eventualmente che operano in maniera illegale (cfr. anche l'art. 108 cpv. 1 lett. b LGD in c. d. con l'art. 1 cpv. 2 e 3 LGD). In casi di portata maggiore il Consiglio di vigilanza può assumere in proprio questa competenza. Nel regolamento interno dell'Autorità di vigilanza occorrerà definire con precisione quando si è confrontati a un caso di portata maggiore.

La LGD subordina l'organizzazione di «giochi di piccola estensione» a un'autorizzazione da parte delle autorità cantonali di vigilanza e di esecuzione. Queste sono tenute a notificare la propria decisione all'autorità intercantonale di vigilanza e di esecuzione (cfr. art. 32 LGD).¹⁵ Inoltre, secondo l'articolo 108 capoverso 1 lettera j LGD, l'autorità intercantonale di vigilanza e di esecuzione può impugnare dinanzi al Tribunale federale le decisioni prese in applicazione della LGD e della sua legislazione esecutiva dall'autorità giudiziaria cantonale o intercantonale di ultima istanza. L'articolo 25 capoversi 6 e 7 CGD applica queste disposizioni federali, imponendo all'Autorità di vigilanza di verificare le autorizzazioni cantonali che le sono sottoposte. Se la decisione non è conforme alla legislazione federale, l'Autorità di vigilanza presenta ricorso. Prima di adire le vie legali l'Autorità è comunque tenuta a consultarsi con l'autorità cantonale interessata, in modo da evitare nella misura del possibile di sovraccaricare di lavoro l'autorità giudiziaria.

¹⁵ L'obbligo di autorizzazione non si applica alle piccole lotterie organizzate in occasione di trattenimenti ricreativi, nella misura in cui i loro premi sono esclusivamente in natura, l'emissione dei biglietti, il sorteggio e la consegna dei premi sono in relazione immediata con il trattenimento stesso e la somma massima di tutte le poste è modesta (cfr. art. 41 cpv. 2 LGD). È il caso in sostanza di «tombole» o «lotterie» amatoriali.

Le condizioni di assunzione per il personale della COMLOT fanno riferimento già oggi al diritto federale. D'ora in avanti il personale sarà però assunto in maniera esplicita sulla base delle disposizioni della Confederazione. Il diritto in materia di personale federale è concepito per le esigenze di un'organizzazione di dimensioni considerevoli. Occorre evitare che le strutture si gonfino a dismisura. Le deroghe al regolamento sono pertanto ammesse, a condizione tuttavia che siano giustificate dai bisogni specifici (organizzazione piccola e snella) e dai compiti da adempiere. Ciò permette in particolare di rifiutare integralmente l'applicazione del diritto regolamentare (ordinanze) della Confederazione e di emanare in suo luogo disposizioni che tengono conto delle particolarità dell'organizzazione.

d) L'Ufficio di revisione (art. 26 CGD)

L'art. 26 CGD lascia all'organo mandante (il Consiglio di vigilanza) la decisione se conferire l'incarico della revisione a un ufficio di revisione privato riconosciuto oppure se rivolgersi a un organo di revisione cantonale. Per «organo di revisione cantonale» si intendono sia organi di revisione interni all'amministrazione (incaricati da parte del Governo) che organi di revisioni esterni all'amministrazione (incaricati dal Parlamento). L'Ufficio di revisione svolge una revisione ordinaria ai sensi dell'articolo 728a CO e presenta un rapporto al Consiglio di vigilanza (art. 26 cpv. 2 CGD).

SEZIONE 2: FINANZE E DIRITTO PROCEDURALE APPLICABILE (ART. 27 – 31 CDG)

Riserve (art. 27 CGD)

Per garantire l'indipendenza dell'Autorità di vigilanza anche dal punto di vista finanziario occorre dotarla di riserve (art. 27 CGD). Queste sono costituite dall'Ente intercantonale attraverso la tassa unica che gli organizzatori di grandi lotterie e di grandi scommesse sportive sono tenuti a versare come parte della controprestazione da loro dovuta per la concessione dell'esclusività (cfr. art. 64 CGD). Le riserve ammontano a tre milioni di franchi. La formazione di riserve di questo tenore è consuetudine per un istituto di diritto pubblico.¹⁶ L'articolo 27 capoverso 2 CGD garantisce che l'istituto disponga di un buon margine di manovra sul piano finanziario, in modo da compensare eventuali fluttuazioni annuali. Se le riserve scendono sotto il 50 per cento, è necessario alzare gli emolumenti e la tassa di vigilanza (eventualmente l'Ente intercantonale può versare un contributo maggiore). Il tetto massimo (150 %) garantisce che gli emolumenti e la tassa di vigilanza riscossi nel corso degli anni non siano troppo elevati.

Finanziamento, presentazione dei conti e vigilanza finanziaria (art. 28 – 29 CGD)

L'Autorità di vigilanza copre le sue spese mediante i proventi delle tasse che riscuote (cfr. cap. 7). Poiché gli emolumenti possono essere riscossi unicamente se esiste un legame di imputazione sufficientemente stretto tra la tassa e chi vi è soggetto e poiché questa condizione non è soddisfatta per l'integralità degli oneri, l'Ente intercantonale versa contributi per l'onere non finanziato attraverso gli emolumenti (art. 28 CGD).

Per la presentazione dei conti dell'Autorità di vigilanza si applicano per analogia le disposizioni del Codice delle obbligazioni per la contabilità commerciale e la sua presentazione (cfr. art. 29

¹⁶ Per svolgere le sue attività di vigilanza la FINMA costituisce, entro un termine adeguato, riserve per un volume pari al suo preventivo annuale: cfr. l'articolo 16 LFINMA e l'articolo 37 dell'ordinanza sugli emolumenti e sulle tasse della FINMA (Oem-FINMA; RS 956.122). Per l'autorità di sorveglianza è prevista una disposizione analoga: cfr. gli articoli 35 et 30a lettera k della legge federale del 16 dicembre 2005 sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori (LSR; RS 221.302). Anche l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare IFSN può costituire riserve, conformemente all'articolo 14 della legge federale del 22 giugno 2007 sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (LIFSN; RS 732.2). Le riserve per coprire i rischi di perdite ammontano ad almeno un terzo del preventivo annuale. Se le riserve superano il preventivo annuale, gli emolumenti e la tassa di vigilanza devono essere abbassati.

cpv. 2 CGD). I conti, inoltre, devono essere strutturati in modo da permettere un calcolo corretto delle tasse di cui al capitolo 7. In questo modo si fornisce all'Ufficio di revisione un criterio di valutazione adeguato per le sue verifiche.

Ripartizione del disavanzo o degli attivi in caso di scioglimento dell'Autorità di vigilanza (art. 30 CGD)

Siccome tutti i Cantoni ne sono responsabili in maniera congiunta, è giusto che in caso di scioglimento dell'Autorità di vigilanza il disavanzo o gli attivi siano ripartiti tra di loro in proporzione alla popolazione. Poiché i ricavi sono prodotti quasi esclusivamente dalle tasse versate dagli organizzatori di grandi giochi che questi possono detrarre come spese per l'esercizio della loro attività commerciale (cfr. art. 125 LGD), se le risorse a disposizione non sono utilizzate come previsto per finanziare la vigilanza sul settore dei grandi giochi si applica la destinazione vincolata prevista dalla legislazione federale (cfr. art. 30 cpv. 2 CGD).

Diritto procedurale (art. 31 CGD)

Se la CGD o i regolamenti emanati sulla sua scorta non contemplano nessuna disposizione particolare, conformemente alla disposizione generale dell'articolo 48 CGD, si applica per analogia il diritto federale. Per dissipare ogni dubbio circa il diritto procedurale applicabile per l'Autorità di vigilanza, nell'articolo viene espressamente menzionato che è applicata per analogia la legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA). Il riferimento alla PA vale anche per eventuali sanzioni amministrative (cfr. art. 109 LGD).

Capitolo 4: La Fondazione per la promozione dello sport in Svizzera (FPSS)

Secondo l'articolo 126 capoverso 2 LGD gli organizzatori versano gli utili netti ai Cantoni nei quali si sono svolte le grandi lotterie e le grandi scommesse sportive. I Cantoni possono tuttavia destinare una parte di questi proventi a scopi di utilità pubblica sia a livello intercantonale sia a livello nazionale (art. 127 cpv. 5 LGD). La CILS riserva già importanti contributi alla promozione dello sport a livello nazionale. Di ripartire questi mezzi finanziari tra le società sportive nazionali si occupa attualmente la Società Sport-Toto. Questa ha la forma giuridica di un'associazione cui aderiscono i Cantoni ma anche terzi. Per potere rispecchiare l'inasprimento dei requisiti in materia di indipendenza e trasparenza introdotto dalla LGD gli statuti della Società Sport-Toto dovrebbero subire una revisione.

Siccome il diritto federale attribuisce espressamente gli utili netti ai Cantoni, questi possono determinare il loro impiego. Con la CDGD i Cantoni dispongono di un organo che rappresenta i loro interessi comuni. In futuro la CDGD si occuperà pertanto della gestione dell'impiego dei mezzi a scopi nazionali (l'organizzazione responsabile della distribuzione dei mezzi non necessita d'altra parte di alcun organo legislativo). La CGD costituisce pertanto, allo scopo di garantire la futura distribuzione dei mezzi per la promozione dello sport nazionale, una fondazione di diritto pubblico integrata alle strutture intercantionali.

Se la SST sarà in futuro sciolta e se il ricavato della liquidazione che spetta eventualmente ai Cantoni sarà trasferito alla SST, deve essere deciso dagli organi responsabili della SST in base agli statuti. Non si tratta di questioni che possono essere regolate in maniera unilaterale dalla CGD. La CGD prevede al contrario che i *futuri* utili netti per la promozione dello sport nazionale non siano distribuiti dalla SST ma dalla FPSS. L'adozione di questo modello viene sostenuta dalla SST che si aspetta inoltre che in futuro i Cantoni mettano a disposizione risorse paragonabili a quelle odierne. L'importo da destinare alla promozione dello sport nazionale sarà deciso sulla base delle nuove disposizioni per la prima volta nel 2022; le risorse saranno versate alla FPSS a partire dal 2023 (cfr. art. 73 cpv. 9 CGD).

Istituzione e scopo (art. 32 CGD)

Per garantire all'istanza incaricata di attribuire le risorse finanziarie destinate alla promozione dello sport una certa indipendenza dalla politica, la distribuzione delle risorse dovrà essere affidata a una fondazione di diritto pubblico indipendente dal punto di vista giuridico con il nome «Fondazione per la promozione dello sport in Svizzera» (FPSS; art. 32 cpv. 2 CGD). La FPSS non è soggetta all'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni, essendo una fondazione di diritto pubblico. La vigilanza sarà al contrario esercitata dalla CDGD.

La FPSS persegue lo scopo di utilizzare una parte degli utili netti dei grandi giochi per promuovere lo sport nazionale, attribuendo i mezzi finanziari in base al diritto superiore (art. 125 segg. LGD), alla CDG, alle disposizioni da emanare in forma di ordinanza del regolamento interno e alla decisione della CDGD sulle priorità per l'impiego delle risorse. La FPSS verifica inoltre che i contributi siano effettivamente utilizzati per la promozione dello sport (art. 32 cpv. 4 CGD). A questo scopo il regolamento interno, che comprende anche disposizioni sull'impiego dei mezzi, deve pertanto prevedere diritti di controllo sull'impiego degli utili netti che dovranno essere ripresi anche nei mandati di prestazione conclusi con i beneficiari del sostegno della fondazione.

La FPSS adempie i compiti di cui all'articolo 32 capoverso 3 e 4 CGD. Il regolamento interno che viene deciso su proposta della FPSS dal CDGD può prevedere altri compiti (art. 32 cpv. 5 CGD). Poiché la FPSS è stata istituita come istanza incaricata di distribuire mezzi finanziari, essa può adempiere unicamente compiti che non ne pregiudicano l'indipendenza riconosciuta dal diritto federale e ai sensi dell'articolo 35 capoverso 6 CGD.

Patrimonio (art. 33 CGD)

Ogni quattro anni la CDGD stabilisce l'importo dell'utile netto che deve essere versato annualmente alla FPSS. L'importo viene stabilito in base alla procedura stabilita dall'articolo 34 CGD. La scadenza quadriennale corrisponde a quanto previsto per la definizione delle priorità per l'impiego delle risorse da parte della FPSS (art. 5 lett. e n. vii CGD) e per l'attività di rendiconto (art. 36 cpv. 2 CGD).

Così come la decisione su un eventuale scioglimento della SST spetta agli organi statutari della FPSS (cfr. *supra*, introduzione al cap. 4), gli organi competenti della FPSS decidono eventualmente sull'impiego del patrimonio societario della SST (circa 25 mio. fr.).

Il patrimonio della fondazione accumulato a partire dagli utili netti delle grandi lotterie e delle grandi scommesse può essere impiegato – nel rispetto delle disposizioni del diritto federale all'articoli 125 e seguenti LGD (utilità pubblica) – esclusivamente allo scopo della promozione dello sport nazionale (non dello sport professionistico), in particolare per lo sport agonistico giovanile, per la formazione e il perfezionamento, per l'informazione e per l'amministrazione della fondazione (art. 33 cpv. 2 CGD). Il concetto di informazione, per soddisfare il requisito dell'utilità pubblica, deve essere interpretato in maniera restrittiva. Non è ad esempio ammesso impiegare a scopo di «informazione» mezzi che derivano dagli utili netti per mere misure di commercializzazione o di comunicazione, nella misura in cui quest'ultime non siano chiaramente conciliabili con la finalità stabilita dal diritto federale.

Diversamente dall'Autorità di vigilanza la FPSS non viene dotata di capitale. Deve pertanto essere possibile finanziare l'onere economicamente giustificabile sopportato per garantire la distribuzione dei mezzi mediante l'importo versato ogni quattro anni dai Cantoni.

Procedura per stabilire l'importo per la promozione dello sport nazionale (art. 34 CGD)

Finora i contributi allo sport nazionale sono stati accordati in modo separato rispettivamente dai Cantoni romandi (utili netti della Loterie Romande) e dai Cantoni svizzero tedeschi e dal Canton Ticino (Swisslos). L'assegnazione avveniva sulla base di statuti, accordi regionali e decreti.

Mentre originariamente ci si era orientati per entrambe le regioni a un contributo pro capite di 3 franchi, negli ultimi anni il metodo di calcolo è stato adeguato (in misura diversa nelle diverse regioni) allo sviluppo degli utili netti, così che attualmente non esiste più una base di calcolo comune.

La richiesta di ancorare nella CGD la procedura per stabilire l'importo per la promozione dello sport nazionale è stata formulata prevalentemente da Cantoni svizzero tedeschi. Le motivazioni addotte riguardavano in particolare la necessità che la promozione dello sport nazionale sia decisa da organi nazionali (la CDGD) e la volontà di garantire che i contributi siano versati in maniera proporzionale da un lato dai Cantoni romandi e dall'altro dai Cantoni svizzero tedeschi e dal Canton Ticino. I Cantoni romandi si sono mostrati scettici riguardo alla soluzione proposta. Temevano infatti di doversi piegare alle scelte imposte dalla maggioranza dei Cantoni svizzero tedeschi.

La procedura prevista dall'articolo 34 CGD soddisfa la richiesta formulata dai Cantoni svizzero tedeschi. Nel contempo garantisce però anche che nessuna regione possa imporre la propria volontà all'altra in virtù del numero maggiore di voti di cui dispone.

La procedura decisionale prevede che il Consiglio di fondazione della FPSS elabori la domanda e la inoltri in seguito alla CDGD al più tardi dodici mesi prima dello scadere del periodo di quattro anni (capoverso 1). L'anticipo di 12 mesi è importante perché la voce di spesa deve essere portata a conoscenza dei Governi cantonali prima della deliberazione da parte della CDGD. I Governi cantonali hanno la facoltà di attribuire al loro delegato un mandato vincolato (capoverso 2). In questo modo si intende garantire che l'importo sulla promozione dello sport nazionale venga deciso sulla base di un sostegno democratico quanto più ampio possibile.

Vale il principio della doppia maggioranza: l'importo per la promozione dello sport nazionale è deciso quanto viene approvato dalla maggioranza sia dei sei Cantoni romandi che dei venti Cantoni svizzero tedeschi e del Canton Ticino (capoverso 3). Come nel caso delle decisioni ordinarie a maggioranza della CDGD (cfr. art. 6 CGD), la maggioranza viene stabilita (sia per i Cantoni romandi che per i Cantoni svizzero tedeschi e per il Canton Ticino) sulla base dei voti espressi (non si calcolano le astensioni). Se non è raggiunta la doppia maggioranza, la domanda viene rinviata al Consiglio di Fondazione della FSPP. La procedura viene ripetuta fino a quando non si giunge a una decisione.

Direttive per la copertura dei costi tra i Cantoni LoRo e i Cantoni Swisslos

Ai sensi dell'articolo 34 capoverso 4 CGD, i Cantoni si fanno carico dell'importo per la promozione dello sport nazionale in proporzione del numero di abitanti. Il numero di abitanti è stabilito sulla base dei dati più recenti dell'Ufficio federale di statistica al momento di decidere l'ammontare dell'importo. Le trattative tra i Cantoni romandi e i Cantoni svizzero tedeschi e il Canton Ticino hanno mostrato che il criterio del «numero di abitanti» è il più adeguato per consentire di trovare un accordo tra i Cantoni su un contributo unitario. La tabella qui di seguito mostra gli importi versati a favore dello sport nazionale rispettivamente dai Cantoni Swisslos e dai Cantoni Loterie Romande nel 2017.¹⁷

¹⁷ I Cantoni romandi, oltre all'importo da loro corrisposto per la promozione dello sport nazionale, destinano una parte degli utili netti per il sostegno degli sport equestri nella Svizzera romanda (Association pour le développement de l'élevage et des courses, ADEC). Nel 2017 il contributo per la promozione dello sport nazionale versato dai Cantoni romandi è complessivamente ammontato a 3 573 387 franchi. L'importo destinato alla promozione degli sport equestri non è oggetto della decisione della CDGD, per cui i Cantoni romandi possono continuare a corrispondere i contributi che la riguardano come fatto finora.

| | Utile netto 2017 | Importo per la promozione dello sport nazionale | Percentuale dell'utile netto | Franchi per abitante |
|---|------------------|---|------------------------------|----------------------|
| Cantoni Swisslos (6 242 425 abitanti ¹⁸) | 380 227 959 | 40 836 483 | 10,74 % | 6,54 fr./ab. |
| Cantoni Loterie Romande (2 177 125 abitanti ¹⁹) | 216 215 958 | 10 632 130 | 4,91 % | 4,88 fr./ab. |

Se si rapportano gli importi versati a favore dello sport nazionale nel 2017 (circa 51,5 mio. fr.) al numero di abitanti, risulta che i Cantoni Swisslos pagano in media 1,66 franchi pro capite in più rispetto ai Cantoni Loterie Romande. In futuro i contributi versati in rapporto al numero di abitanti dovranno essere uniformati.

Ai fini di un confronto, applicando la chiave di riparto prevista dall'articolo 34 capoverso 4 CGD (contributo unitario per abitante), nel 2017 i Cantoni Loterie Romande avrebbero dovuto versare complessivamente 13,3 milioni di franchi, mentre i Cantoni Swisslos 38,2 milioni. In altre parole, i Cantoni Loterie Romande avrebbero dovuto corrispondere circa 2,6 milioni di franchi in più rispetto all'importo da loro effettivamente versato, mentre i Cantoni Swisslos avrebbero beneficiato, sempre rispetto all'importo effettivamente versato, di una riduzione dell'ammontare pure di 2,6 milioni di franchi.

La deliberazione della CDGD avrà luogo per la prima volta, conformemente alla disposizione transitoria (art. 73 cpv. 9 CGD), nel 2022 per il periodo 2023 – 2026.

Organizzazione e rendiconti (art. 35 e 36 CGD)

La CGD stabilisce i più importanti principi giuridico-organizzativi, analogamente a quanto avviene per le altre organizzazioni istituite con la convenzione. La loro concretizzazione avviene invece nel regolamento interno emanato dalla CDGD su proposta della FPSS (art. 35 cpv. 6 CGD). La FPSS dispone di un Consiglio come organo superiore e di un Ufficio di revisione (art. 35 cpv. 1 CGD). Il Consiglio conta da cinque fino a sette membri; al suo interno deve essere garantita un'adeguata rappresentanza delle regioni linguistiche (art. 35 cpv. 2 CGD). Per la presentazione dei conti si applicano per analogia le disposizioni del titolo trentesimosecondo CO (art. 35 cpv. 3 CGD).

I capoversi 4 e 5 dell'articolo 35 CGD contengono disposizioni sull'Ufficio di revisione e sul suo mandato. L'Ufficio di revisione (a scelta un organo di revisione cantonale o un ufficio di revisione privato riconosciuto, art. 35 cpv. 4 CGD) effettua una revisione ordinaria ai sensi dell'articolo 728a CO. Non verifica soltanto la conformità della contabilità, ma anche in particolare se la concessione dei contributi avviene in accordo con le disposizioni del diritto federale, della CGD nonché del regolamento per l'impiego degli utili netti (art. 35 cpv. 4 CGD). Il mandato dell'Ufficio di revisione comprende unicamente – ma pur sempre – la verifica di come la FPSS impiega i mezzi messi a sua disposizione. La verifica dell'impiego dei mezzi da parte dei beneficiari non è responsabilità dell'Ufficio di revisione, ma viene svolta dalla FPSS (cfr. art. 32 cpv. 4 CGD).

La CDGD definisce la sede della fondazione e disciplina i dettagli relativi all'organizzazione nel regolamento della fondazione (art. 35 cpv. 6 CGD). Alla FPSS spetta un diritto di proposta.

¹⁸ Numero di abitanti secondo l'UST (vedi <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/cataloghi-banche-dati/tabella.assetdetail.5886251.html>) giorno di riferimento 31.12.2017.

¹⁹ Numero di abitanti secondo l'UST (cfr. n. 18), giorno di riferimento 31.12.2017.

Nel regolamento deve in particolare essere disciplinata anche l'indipendenza dei beneficiari, nonché la procedura e i criteri (ulteriori) per l'impiego dei mezzi.

Il rapporto dell'Ufficio di revisione deve essere trasmesso per conoscenza alla CDGD assieme al rapporto e al conto annuale (art. 36 cpv. 1 CGD). Il rendiconto viene eseguito conformemente alla durata delle cariche a livello di gestione ogni quattro anni (art. 36 cpv. 2 CGD).

Criteri e procedura per la distribuzione dei mezzi (art. 37 CGD)

Il diritto federale obbliga i Cantoni a legiferare sulla procedura nonché sui servizi responsabili della distribuzione dei mezzi e sui criteri che questi sono tenuti ad applicare per la concessione dei contributi (art. 127 cpv. 1 LGD; è necessario secondo il messaggio un atto normativo almeno a livello di ordinanza). La CGD contiene disposizioni generico-astratte relative ai beneficiari. Ai sensi dell'articolo 37 capoverso 1 i contributi sono fundamentalmente destinati all'organizzazione mantello delle associazioni sportive nazionali (art. 37 cpv. 1 lett. a CGD). La distribuzione alle associazioni sportive ha luogo mediante Swiss Olympic, conformemente al mandato di prestazione tra la FPSS e Swiss Olympic. L'articolo 37 capoverso 1 lettera b prevede che le associazioni sportive nazionali ricevano anche direttamente contributi dalla FPSS. Esse generano, infatti, al pari della federazione del calcio e di quella dell'hockey, sostrato determinante per le scommesse in Svizzera. Scommettere su eventi sportivi è possibile unicamente se vengono organizzati giochi che si prestano a essere oggetto di scommesse. In questo modo si intende restare nel solco di quanto già fatta dalla SST nell'ambito della distribuzione dei mezzi.

Alla CDGD viene delegato il compito di ulteriormente concretizzare la distribuzione dei mezzi e di definire i dettagli della procedura; alla FPSS spetta un diritto di proposta. La CDGD stabilisce inoltre ogni quattro anni su proposta della FPSS le priorità nell'ambito dell'impiego dei mezzi (art. 37 cpv. 2 CGD).

L'articolo 37 capoverso 3 CGD stabilisce che non esiste alcun diritto ai contributi della FPSS. Si tratta, in altre parole, di sovvenzioni attribuite a titolo discrezionale. Sono pertanto esclusi i ricorsi in materia di diritto pubblico al Tribunale amministrativo federale (si applica per analogia l'art. 83 lett. k della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale, LTF; RS 173.110).

Trasparenza (art. 38 CGD)

Il principio di trasparenza sancito dall'articolo 38 CGD attua le disposizioni della legislazione federale (v. art. 128 LGD).

Capitolo 5: Disposizioni comuni

Le disposizioni del 5. capitolo valgono alla stessa stregua per tutte le organizzazioni create mediante la CGD (l'Ente, l'Autorità di vigilanza e la FPSS), a meno che la convenzione non preveda prescrizioni speciali per un'organizzazione.

Inconciliabilità, dichiarazione dei legami di interesse e obbligo di ricusazione (art. 39 – 42 CGD)

È importante che si eviti ogni forma di commistione tra le istanze di vigilanza, gli organizzatori di giochi in denaro e le autorità responsabili della distribuzione delle risorse. In questo modo è, infatti, possibile prevenire i conflitti di interesse ed evitare in futuro le critiche che sono state in passato mosse ai Cantoni a causa dell'attuale modello di vigilanza. La netta separazione

tra le cariche permette inoltre di preservare la fiducia nelle istituzioni da parte dell'opinione pubblica. In passato nella Svizzera tedesca sono stati lamentati casi di sovrapposizione di mandati tra l'istanza responsabile della distribuzione e del rilascio delle autorizzazioni e gli organi delle società che organizzavano le lotterie.²⁰ La LGD richiede esplicitamente che si evitino le commistioni nel caso dell'autorità intercantonale di vigilanza e di esecuzione (art. 106 LGD). Da questa disposizione – in misura minore – è possibile desumere anche disposizioni riguardo all'indipendenza della FPSS. Per quanto riguarda l'istanza responsabile della distribuzione dei mezzi nel diritto federale si è rinunciato a emanare disposizioni in materia di indipendenza, facendo riferimento all'autonomia organizzativa dei Cantoni.²¹ La CGD contempla disposizioni unitarie in materia di indipendenza per tutte le organizzazioni istituite attraverso la convenzione, introducendo un inasprimento rispetto alla prassi seguita finora per i singoli organi.

L'articolo 39 capoverso 1 CGD attua il principio della divisione dei poteri e sancisce il divieto di accumulare le cariche. Non è possibile fare parte contemporaneamente di più organi istituiti mediante la convenzione.

All'articolo 39 capoverso 2 sancisce l'indipendenza dal settore dei giochi in denaro delle diverse istanze di vigilanza e di distribuzione delle risorse. I membri degli organi istituiti attraverso la convenzione non possono essere contemporaneamente membri di un organo né collaboratori di un'azienda attiva nel settore dei giochi in denaro o nella fabbricazione o nella commercializzazione relative allo stesso settore né possono essere coinvolti in una di queste aziende o esercitare un mandato per una di esse.

In base all'articolo 40 i membri degli organi creati con la convenzione prima di essere nominati devono dichiarare i loro legami di interesse. Chi si rifiuta di farlo non può essere nominato membro di un organo.

L'articolo 41 sancisce l'obbligo di riconsiliazione. Requisiti minimi in proposito possono essere desunti dalla Costituzione (art. 29 Cost.). Siccome la relativa giurisprudenza è lacunosa, nella prassi sorgono spesso insicurezze e controversie su quale forma concreta dare all'obbligo di riconsiliazione. Per questa ragione l'articolo 41 definisce esplicitamente i requisiti che devono essere osservati. La disposizione ricalca l'obbligo di riconsiliazione del diritto comunale bernese che nel 2010 è stato oggetto di una sentenza del Tribunale amministrativo cantonale²² e di conseguenza adeguato ai requisiti minimi definiti dalla Costituzione federale.

La CGD ha valore direttamente vincolante unicamente per i membri degli organi da essa istituiti. Per questo l'articolo 42 prevede che le singole organizzazioni garantiscano che i collaboratori del settore dei giochi in denaro siano indipendenti e che riconsilino la loro carica in caso di conflitto di interessi.

Nel caso della FPSS oltre alle disposizioni di indipendenza valide per tutte le organizzazioni esiste anche la necessità di garantire l'indipendenza dai destinatari. Le disposizioni corrispondenti devono essere emanate ai sensi dell'articolo 35 capoverso 6 nel regolamento della fondazione.

Vigilanza finanziaria (art 43 CGD)

²⁰ Il rapporto di valutazione del 2010 aveva già affrontato il problema legato a diversi casi di sovrapposizione di mandati (in particolare l'esercizio di un mandato in un governo cantonale da un lato e la presenza in seno a società che organizzano lotterie dall'altro), secondo una pratica che in Svizzera tedesca era allora diffusa. All'epoca si raccomandò di evitare, o se del caso di abolire, le sovrapposizioni tra mandati all'interno dell'istanza di distribuzione e di autorizzazione e la presenza in seno a società che organizzano lotterie e scommesse. Cfr. il rapporto finale di valutazione sulle misure concernenti lotterie e scommesse, presentato il 21 settembre 2010 da INFRAS e dal prof. Étienne Grisel su incarico dell'Ufficio federale di giustizia, p. 43, 97, 103 della versione tedesca (*Evaluation der kantonalen Massnahmen zu den Lotterien und Wetten*); il rapporto esiste anche in francese (*Évaluation des mesures prises par les Cantons dans le domaines des loteries et des paris*).

²¹ Cfr. FF 2015 6877.

²² Decisione del Tribunale amministrativo bernese del 21 giugno 2010 (VGE 100.2009.409).

L'articolo 43 stabilisce che le organizzazioni istituite dalla CGD non sono soggette alla vigilanza finanziaria dei Cantoni. La vigilanza finanziaria è al contrario responsabilità esclusiva della FPSS.

Responsabilità (art. 44 CGD)

In base all'articolo 44 capoverso 1 CGD in materia di responsabilità per tutte le organizzazioni si applica per analogia la legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (LResp; RS 170.32).

La sistematica della legge sulla responsabilità si basa tuttavia sulle caratteristiche strutturali dell'Amministrazione federale e inoltre sul fatto che, nel caso maturino diritti di terzi, dal punto di vista economico la responsabilità finanziaria ricade di fatto sulla Confederazione. L'Autorità di vigilanza in quanto autorità intercantonale non può essere integrata, né dal punto di vista materiale né da quello procedurale, alla sistematica in vigore nel caso dell'Amministrazione federale. Per questa ragione, alcune disposizioni per l'Autorità di vigilanza dell'articolo 44 capoversi 2 CGD derogano dalla legge sulla responsabilità. La disposizione concernente la responsabilità riprende in sostanza il regime speciale che vige per l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA (cfr. art. 19 della LFINMA; RS 956.1). Il capoverso 2, fondamentale da un punto di vista materiale, limita in misura relativamente ampia la responsabilità dell'Autorità di vigilanza. Questa limitazione – analogamente a quanto avviene nel mercato finanziario – consente all'Autorità di vigilanza di prendere quando necessario decisioni anche coraggiose, senza farsi condizionare dalla spada di Damocle di eventuali diritti di risarcimento. Un controllo totale del mercato non è possibile. Chi subisce un danno – non importa per quale motivo – può essere pertanto tentato di far valere una vigilanza insufficiente. Anche di questo tiene conto la disposizione che riduce la probabilità che lo Stato, quasi fosse un assicuratore full risk, si faccia carico della totalità dei rischi cui sono esposti gli operatori del mercato.

Protezione dei dati (art. 45 CGD)

Secondo la LGD, per adempiere i suoi compiti legali l'autorità intercantonale può trattare dati personali, inclusi dati degni di particolare protezione relativi allo stato di salute, a provvedimenti dell'assistenza, a procedimenti e sanzioni amministrative e penali o a profili della personalità (cfr. art. 110 LGD). L'autorità intercantonale è tenuta a prestare assistenza amministrativa sia a livello nazionale sia a livello internazionale (cfr. art. 111 seg. LGD). In caso di sospetta manipolazione di una competizione sportiva legata a un sistema di scommesse l'autorità intercantonale deve inoltre fornire gli atti alla competente autorità di perseguimento penale (cfr. il nuovo art. 25b cpv. 3 LPSpo, FF 2015 7030).

L'articolo 45 capoverso 1 CGD stabilisce che si applica per analogia la legislazione federale sulla protezione dei dati. In base a quest'ultima la vigilanza sugli organi della Confederazione è esercitata dall'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFDPT), che non è tuttavia competente per la vigilanza sulle autorità cantonali e intercantonali e nemmeno può essere dichiarato tale da una legislazione cantonale. Per questo la CGD prevede in deroga al diritto federale che le organizzazioni da essa istituite designino nel loro regolamento interno un servizio indipendente per la vigilanza della protezione dei dati (art. 45 cpv. 2 CGD). I compiti di quest'ultimo applicano per analogia gli articoli 27, 30 e 31 LPD. Si tratta di un rimando statico.

Consultazione degli atti (art. 46 CGD)

La consultazione degli atti è disciplinata in linea di principio e per tutte le organizzazioni istituite dalla CGD in base alla legislazione federale sul principio di trasparenza dell'Amministrazione (art. 46 cpv. 1 CGD).

Una deroga materiale alla legislazione federale è tuttavia prevista nel caso degli atti ufficiali che concernono le autorizzazioni rilasciate dall'Autorità di vigilanza e le attività di controllo da essa svolte (art. 46 cpv. 2 CGD). Per garantire la confidenzialità è necessario che tra l'Autorità e le società soggette alla sua vigilanza le informazioni possano fluire apertamente e senza filtri. Altrimenti chi è soggetto alla vigilanza potrebbe chiedersi ogni volta se trasmettendo un determinato documento all'Autorità di vigilanza lo rende (indirettamente) pubblico oppure se è disposto a correre il rischio che determinate informazioni siano messe a conoscenza dell'opinione pubblica. Una situazione di simile incertezza indebolirebbe considerevolmente la vigilanza e deve pertanto essere evitata. Inoltre, questa disposizione permette di scongiurare potenziali conflitti o eventuali contraddizioni con le leggi cantonali sulla trasparenza. Concretamente, infine, la normativa adottata permette di facilitare anche il flusso di informazioni tra i Cantoni e l'Autorità di vigilanza. I Cantoni, infatti, al momento di trasmettere degli atti all'Autorità di vigilanza, non sono più tenuti a verificare nel dettaglio se violano il diritto cantonale rendendo indirettamente accessibili all'opinione pubblica informazioni soggette alla protezione dei dati cantonale. La deroga non implica tuttavia in ogni caso l'inaccessibilità dei documenti, nella misura in cui il diritto di consultare gli atti di procedure in corso è disciplinato dal diritto procedurale relativo (cfr. art. 46 cpv. 4 CGD).

La legge federale sulla trasparenza prevede per tutti i casi in cui la consultazione degli atti è controversa una procedura di mediazione di fronte all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT). L'IFPDT non è tuttavia competente in materia cantonale e non può nemmeno essere dichiarato tale attraverso il diritto intercantonale. In deroga alla legge sulla trasparenza la CGD rinuncia dunque a fare ricorso alla procedura di mediazione. L'autorità competente emana direttamente, vale dire senza ricorrere preliminarmente a una procedura di mediazione, le sue disposizioni.

Pubblicazioni (art. 47 CGD)

Le organizzazioni create attraverso la CGD pubblicano sul loro sito Internet i loro atti normativi giuridicamente vincolanti e altre comunicazioni che sono tenute a rendere pubbliche (art. 47 cpv. 1 CGD). La procedura di pubblicazione prevista dalla CILS viene in questa maniera semplificata e modernizzata. Siccome le prescrizioni cantonali in materia di pubblicazione prevedono in parte che anche gli atti normativi vincolanti degli organi intercantionali siano notificati negli organi di pubblicazione cantonali, quest'ultimi devono essere informati dagli organi responsabili in forma adeguata nel caso sia emanato un atto normativo o si proceda alla sua revisione (ad es. indicando il titolo, la data e la referenza online).

Nel caso degli acquisti pubblici le autorità cantonali e federali devono fare riferimento alla legislazione in materia per loro vincolante. Questo principio vale anche per gli acquisti delle autorità intercantionali (cfr. anche VITAL ZEHNDER, «Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft», in: *Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft*, 16/2007, p. 322 segg.). In base all'articolo 48 CGD si applica per analogia la legislazione federale sugli acquisti pubblici. L'articolo 47 capoverso 2 CGD prevede che le procedure di aggiudicazione siano diramate mediante il sistema informativo sulle commesse pubbliche gestito congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. In questo modo si garantisce che le organizzazioni istituite con la CGD rispettino in materia di acquisti le condizioni quadro definite dagli accordi internazionali e gli standard nazionali in materia. La disposizione consente di applicare in maniera corretta le direttive di legge, prevedendo – analogamente a quanto avviene per le aggiudicazioni della Confederazione – una procedura di pubblicazione semplice e trasparente. La norma chiarisce inoltre che l'Autorità di vigilanza non pubblica in tutti gli organi cantonali. Ciò comporterebbe infatti nella prassi un enorme onere amministrativo e in parte anche degli ostacoli insormontabili a livello di coordinazione. Di fatto gli acquisti dell'Autorità di vigilanza dei giochi in denaro superano solo in casi eccezionali la soglia di riferimento prevista per un bando di concorso pubblico.

Contro le relative disposizioni è possibile presentare ricorso presso il Tribunale dei giochi in denaro (cfr. art. 12 CGD).

Diritto applicabile (art. 48 CGD)

A differenza dei servizi amministrativi cantonali e federali che sono soggetti al diritto cantonale e al diritto federale, per gli organi intercantionali occorre stabilire quale diritto essi debbano applicare per adempiere ai loro compiti. I Cantoni che sottoscrivono la convenzione possono ad esempio dichiarare applicabile il diritto del Cantone in cui si trova la sede dell'ente da loro costituito. Questa regola, che ha il valore di una norma sussidiaria, nel caso singolo può portare a risultati inauspicati. Per questo viene applicata sempre solo per analogia. Solo in questo modo è possibile evitare a livello del diritto applicabile lacune che devono essere colmate interpretando la convenzione di caso in caso (cfr. anche VITAL ZEHNDER, «Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft», in: *Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft*, 16/2007, p. 300 segg.).

L'applicazione del diritto federale per analogia prevista già dalla CILS viene mantenuta (cfr. art. 64 cpv. 1 CGD). Questa soluzione ha infatti dimostrato di essere valida. Nel singolo caso non è sempre possibile escludere contraddizioni o lacune, in particolare quando la procedura è strettamente legata a disposizioni materiali. Nel caso delle autorità intercantionali evitare contraddizioni e lacune è ancora più problematico, tanto che non esiste praticamente nessun modello in grado di scongiurare questo pericolo. L'adozione per analogia del diritto materiale federale come diritto intercantonale non riguarda ogni singola legislazione federale (occorre del resto considerare che gli atti normativi in vigore a livello federale sono diverse migliaia). Si applica invece esclusivamente il diritto federale materiale adatto a determinati oggetti e solo quando questo ha un senso rispetto alla situazione specifica intercantonale. La sola esistenza di un disciplinamento federale non giustifica di per sé la sua applicazione per analogia sul piano intercantonale. Occorre infatti verificare se l'applicazione per analogia di una norma risulta appropriata nel caso specifico e se la logica cui è improntata la norma si lascia trasporre alla fattispecie che deve essere giudicata. Alcune norme ricalcano in maniera molto specifica le particolarità dell'Amministrazione federale ed è solo con molta difficoltà che possono essere applicate a un'autorità istituita attraverso una convenzione.

Siccome il diritto federale si applica esclusivamente per analogia e gli organi istituiti attraverso la convenzione (o gli atti normativi successivi che la riguardano) non costituiscono autorità normalmente oggetto della legislazione federale, le istanze previste dal diritto federale non sono competenti per ricorsi contro disposizioni assunte dagli organi intercantionali in applicazione per analogia della legge federale corrispondente.²³ Il Tribunale intercantonale dei giochi in denaro costituisce pertanto l'istanza di ricorso per impugnare disposizioni e decisioni di tutte le persone giuridiche create con la CGD e dei loro organi. Ovviamente il Tribunale federale resta competente per i rimedi giuridici impiegati contro decisioni del Tribunale intercantonale (decisione cantonale di ultima istanza nel quadro di un litigio).

Alcune disposizioni della convenzione dichiarano esplicitamente applicabili alcune specifiche legislazioni federali. Se queste sono abrogate, si applicano per analogia gli eventuali atti normativi successivi. In generale i rinvii della convenzione al diritto federale hanno un valore dinamico e non statico (si applica l'ultima versione in vigore della legislazione interessata).

Capitolo 6: Concessione di diritti esclusivi per l'organizzazione di grandi lotterie e di grandi scommesse sportive

²³ Queste considerazioni valgono anche nel caso dell'applicazione per analogia del diritto cantonale e dei relativi rimedi giuridici (cfr. art. 21 e 22 CGD).

Organizzatori autorizzati di grandi lotterie e di grandi scommesse sportive (art. 49 CGD)

L'articolo 23 LGD prevede che, per proteggere la popolazione dai pericoli legati ai grandi giochi, i Cantoni possano limitare il numero massimo degli organizzatori di grandi lotterie e grandi scommesse sportive. Il capoverso 2 dello stesso articolo dà inoltre ai Cantoni la facoltà di designare a livello legislativo le società cui le autorità intercantonali possono concedere, a determinate condizioni, l'autorizzazione a organizzare lotterie e scommesse sportive.

Con l'articolo 49 CGD i Cantoni si avvalgono della facoltà loro conferita di limitare il numero di organizzatori di grandi lotterie e di grandi scommesse sportive. Può essere autorizzato al massimo un organizzatore per regione (Svizzera tedesca e Ticino; Svizzera romanda; art. 49 cpv. 2 CGD). I Cantoni designano per ogni regione in una convenzione regionale a valore normativo le società alle quali l'Autorità di vigilanza è tenuta a concedere un'autorizzazione per l'organizzazione di grandi lotterie e di grandi scommesse, purché le necessarie condizioni siano adempiute.

L'articolo 49 CGD mantiene il sistema in vigore attualmente che prevede che per ogni regione cantonale solo un organizzatore possa offrire grandi lotterie e grandi scommesse sportive.

Le osservazioni formulate dal Tribunale federale nella sua decisione del 17 gennaio 2012 2C.859/2010 (consid. 4.4.2) sulla situazione nell'ambito delle lotterie e delle scommesse resteranno pertinenti anche dopo l'entrata in vigore della nuova legislazione sui giochi in denaro: «L'ammissione di altre società creerebbe una situazione di concorrenza tra i diversi operatori per accaparrarsi parti del mercato. Ciò porterebbe a un incremento delle attività promozionali e dunque a una riduzione dei mezzi a disposizione per scopi di utilità pubblica. L'ammissione di concorrenti rischierebbe inoltre di indurre gli organizzatori a presentarsi in maniera più aggressiva, fomentando così la dipendenza dal gioco».

Il rilascio delle autorizzazioni rientra nella sfera di competenza delle autorità intercantonali (cfr. art. 21 segg. LGD). Nella sua decisione in merito, l'Autorità di vigilanza dovrà tenere conto delle basi legali (inter)cantonali.

Tassa per la concessione di diritti esclusivi a organizzare giochi in denaro (art. 50 CGD)

La tassa ai sensi dell'articolo 50 CGD sarà versata da entrambi i detentori dei diritti esclusivi a organizzare giochi in denaro come controprestazione per la concessione dei diritti di esclusività.

I proventi della tassa servono a coprire gli oneri causati dai giochi in denaro (vigilanza e prevenzione, cfr. in proposito il cap. 7, par. 5). Le società soggette possono detrarre la tassa dalla somma delle poste giocate e dal risultato finanziario come costi di esercizio. La tassa applica dunque l'articolo 125 capoverso 2 LGD, secondo il quale l'utile netto corrisponde alla somma delle poste e del risultato finanziario, sottratte le vincite versate, i costi di esercizio, e sommate le tasse per coprire i costi causati dai giochi in denaro nonché gli oneri per costituire riserve e accantonamenti adeguati.

A livello cantonale occorre considerare che nelle convenzioni regionali o nel diritto cantonale non possono essere introdotte altre tasse come controprestazione per i diritti esclusivi a organizzare giochi in denaro concessi dalla convenzione sul piano nazionale.

Capitolo 7: Tasse

Con la CGD si intendono creare le basi legali per la riscossione di tasse. Nel diritto tributario il principio di legalità vale come diritto costituzionale indipendente. In base a esso le basi legali

per la riscossione di tasse devono disciplinare in particolare: il soggetto (chi deve la tassa?), l'oggetto (per che cosa è dovuta la tassa?), i principi di calcolo ed eventuali deroghe all'assoggettamento (cfr. ad es. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berna 2014, § 59 n. 3).

In futuro, per quanto riguarda i giochi di grandi dimensioni, oltre ai due organizzatori di lotterie e scommesse sportive saranno tenuti al versamento di tasse anche i promotori di giochi di destrezza; il disciplinamento relativo deve pertanto applicare in maniera ineccepibile i principi di uno stato di diritto.

Come già accennato nelle parti introduttive (cfr. cap. 2 sez. 2), per il finanziamento degli oneri legati all'adempimento dei compiti intercantonali non devono essere stanziati risorse dal bilancio fiscale ordinario dei Cantoni. I Cantoni non sono pertanto tenuti a versare nessun contributo.

Il finanziamento deve essere garantito attraverso il prelievo di tasse. In alcuni Cantoni per introdurre nuove tasse occorre creare una base costituzionale a livello cantonale (ad. es. SO, BL), in altri si rende necessaria una votazione popolare (ad es. ZH). Una modifica costituzionale in singoli Cantoni o una votazione popolare obbligatoria sulla CGD devono tuttavia essere evitate, dato che il quadro temporale per l'applicazione della legge è comunque ristretto. Per questo motivi nella CGD sono contemplati esclusivamente tributi causali.

SEZIONE 1: DISPOSIZIONI GENERALI (ART. 51 – 53 CGD)

L'articolo 51 CGD stabilisce come base di calcolo per le tasse gli oneri complessivi determinanti per adempiere i compiti intercantonali. L'onere complessivo è coperto, per quanto attribuibile individualmente, anzitutto attraverso emolumenti per atti singoli (dell'Autorità di vigilanza e del Tribunale intercantonale, art. 52 cpv. 1 CGD). Si tratta di un onere che può essere imputato direttamente alle persone giuridiche tenute a versare emolumenti.

Per gli oneri non coperti attraverso emolumenti per atti singoli ma imputabili nei termini di un'equivalenza di gruppo qualificata²⁴ gli organizzatori di grandi giochi sono tenuti a versare una tassa di vigilanza. Si tratta, ad esempio, dell'onere per i compiti legati alla vigilanza sul mercato legale e alla lotta contro la manipolazione di scommesse sportive. Per ripartire la tassa di vigilanza tra i singoli organizzatori occorre distinguere tra i diversi ambiti della vigilanza (grandi lotterie, giochi di destrezza, scommesse sportive) (art. 52 cpv. 2 CGD). A questo scopo si applica il principio dell'imputabilità. Nella dottrina risulta controverso come classificare i compiti di vigilanza (imposta a destinazione vincolata oppure imposta a destinazione vincolata secondo un principio causale).²⁵ In base alla più recente giurisprudenza del Tribunale federale si può ad ogni modo considerare che le tasse di vigilanza non devono essere trattate alla stregua di imposte (DTF 9C 225/2015 del 27 agosto 2015²⁶). La decisione del Tribunale

²⁴ Perché sia data un'equivalenza di gruppo qualificata è necessario non solamente che le società soggette agli emolumenti siano direttamente legate all'onere coperto attraverso la tassa ma anche che la cerchia dei soggetti tributari e la cerchia di chi beneficia della tassa coincidano. Per questa nozione cfr. la perizia del 15 luglio 1999 dell'Ufficio federale di giustizia, GAAC 64.25, n. III, 2).

²⁵ Cfr. ad es. PETER HETTICH/YANNICK WETTSTEIN, «Rechtsfragen um Kostenanlastungssteuern», *Archiv für Schweizerisches Abgaberecht* 78/2010, p. 537 segg. nonché XAVIER OBERSON/MICHEL HOTTELIER, «La taxe de surveillance perçue auprès des organismes d'autorégulation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent: nature juridique et constitutionnalité», *Aktuelle Juristische Praxis* 1/2007, p. 51 segg.

²⁶ Questa conclusione può essere desunta dalla consid. 6. 2: «Per il resto non è chiaro se gli emolumenti per il finanziamento dei costi di una vigilanza prescritta per legge versati dalle persone fisiche o giuridiche che vi sono soggette costituiscano delle imposte. Una condizione necessaria a tal fine sarebbe ad ogni modo che l'attività dell'autorità di vigilanza non comporti alcuna utilità concreta per le persone assoggettate».

federale si riferisce in particolare agli emolumenti per la vigilanza della Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht (BBSA) / Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF).

La parte restante degli oneri (quanto non può essere coperto per mezzo né di emolumenti per atti singoli – in mancanza di uno stretto rapporto di imputazione – né della tassa di vigilanza) è finanziata attraverso la parte destinata alla vigilanza dei proventi della tassa periodica per la concessione dei diritti esclusivi a organizzare giochi in denaro (art. 52 cpv. 3 CGD). Occorre ad esempio pensare ai costi che comporterà la gestione di un centro di competenze per i Cantoni, ma anche all'onere della FPSS per la vigilanza sull'impiego delle risorse e per compiti analoghi.

Rispetto alla situazione attuale la LGD attribuisce molti nuovi compiti all'autorità intercantonale, come ad esempio: l'autorizzazione dei giochi di destrezza di grande portata e la relativa vigilanza, nuovi compiti e competenze nell'ambito della lotta contro il mercato illegale, in particolare anche nell'ambito della lotta contro la manipolazione di scommesse sportive o la prevenzione del riciclaggio di denaro. Per questi nuovi compiti mancano dati desunti dall'esperienza, per cui risulta fondamentalmente difficile stimare l'ammontare e la composizione dell'onere futuro. Il Consiglio federale calcola che al momento dell'entrata in vigore della LGD per l'autorità intercantonale dovrà essere stanziato un bilancio di 4-6 milioni di franchi l'anno. In base alle sue stime la COMLOT ritiene che il 30 per cento dell'onere sarà imputabile individualmente e che potrà dunque essere finanziato attraverso gli emolumenti per atti singoli. Circa il 50 per cento sarà invece imputabile in base al principio dell'equivalenza di gruppo qualificata e potrà dunque essere finanziato attraverso la tassa di vigilanza (distinguendo tra le diverse zone di vigilanza). Il resto (circa il 20 per cento) sarà versato dagli organizzatori di grandi lotterie e di grandi scommesse sportive come tassa per la concessione di diritti esclusivi (parte riservata alla vigilanza).

L'articolo 53 CGD delega all'Autorità di vigilanza il compito di disciplinare i dettagli relativi alla riscossione delle tasse in un regolamento specifico. L'Autorità di vigilanza deve in particolare definire dei criteri per distinguere tra oneri imputabili secondo il principio dell'equivalenza di gruppo qualificata e oneri che invece non lo sono.

SEZIONE 2: EMOLUMENTI PER ATTI SINGOLI DELL'AUTORITÀ DI VIGILANZA SUI GIOCHI IN DENARO (ART. 54 – 58 CGD)

Gli articoli 54 – 58 CGD disciplinano gli aspetti che in base al principio di legalità devono essere l'oggetto di una legge formale. La continuità con l'attuale prassi deve essere garantita.

Di regola si ricorre alla riscossione di emolumenti supplementari ai sensi dell'articolo 56 CGD quando è necessario trattare una questione con particolare celerità (cfr. lett. a). È tuttavia possibile immaginare situazioni in cui la lettera b assume un particolare significato; ad esempio, quando è necessario assumere particolari misure di vigilanza a causa di giochi organizzati la sera o durante il fine settimana.

SEZIONE 3: EMOLUMENTI DEL TRIBUNALE INTERCANTONALE DEI GIOCHI IN DENARO (ART. 59 CGD)

Gli emolumenti sono riscossi per analogia in base alla procedura del Tribunale amministrativo federale (cfr. art. 59 CGD).

SEZIONE 4: TASSA DI VIGILANZA (ART. 60 – 63 CGD)

Tutti i detentori di un'autorizzazione a organizzare giochi in denaro ai sensi dell'articolo 21 LGD sono tenuti a versare annualmente una tassa di vigilanza (art. 60 CGD). L'articolo 61 capoverso 2 e 3 CGD fornisce le basi di calcolo per determinare la quota dell'onere complessivo che deve essere finanziata in questo modo. Siccome il criterio dell'imputabilità risulta vago, al capoverso 3 viene fissato un limite massimo pari al 70 per cento dell'onere complessivo. In considerazione del valore necessariamente approssimativo delle stime, il limite è stato fissato piuttosto al rialzo, in modo che si possa tenere conto delle fluttuazioni annuali. Il regolamento dell'Autorità di vigilanza dei giochi in denaro deve garantire per mezzo di criteri adeguati che sia nel contempo rispettato il principio dell'equivalenza di gruppo qualificata.

Analogamente a quanto avviene già ora l'onere che deve essere finanziato attraverso la tassa di vigilanza è ripartito tra i detentori di un'autorizzazione a organizzare giochi in denaro in proporzione ai prodotti lordi effettivamente realizzati durante l'anno considerato (cfr. art. 61 cpv. 4 CGD e la definizione del prodotto lordo dei giochi al cpv. 5).

La procedura prevista per la riscossione della tassa (cfr. art. 61 CGD) corrisponde alla prassi attuale.

SEZIONE 5: TASSA PER LA CONCESSIONE DI DIRITTI ESCLUSIVI A ORGANIZZARE GIOCHI IN DENARO (ART. 64 – 68 CGD)

Creditore della tassa disciplinata alla sezione 5 è l'Ente intercantonale. La tassa è versata ai detentori dei diritti esclusivi come controprestazione per la concessione dei diritti di esclusività (cfr. art. 50 CGD). La tassa si compone di tre parti: una tassa unica e una tassa periodica che si suddivide a sua volta in una parte riservata alla vigilanza e in una parte riservata alla prevenzione. La procedura seguita è la stessa che si applica nel caso della tassa di vigilanza: l'Autorità di vigilanza preleva la tassa per la concessione di diritti esclusivi e la fattura a nome dell'Ente intercantonale (cfr. art. 68 CGD).

Tassa unica (art. 64 CGD)

La tassa unica ammonta a tre milioni di franchi (art. 64 cpv. 1 CGD). I proventi di questa tassa sono impiegati per dotare di capitale (riserve) l'Autorità di vigilanza (art. 64 cpv. 3 CGD). La ripartizione tra le due società che organizzano le lotterie si basa sul prodotto lordo dei giochi realizzato il primo anno dall'entrata in vigore della convenzione (art. 64 cpv. 2 CGD). La procedura di riscossione è la stessa di quella seguita nel caso della tassa di vigilanza (viene chiesto un versamento anticipato dell'importo presumibilmente dovuto in base al preventivo, l'anno successivo viene presentato il conteggio definitivo calcolato in base al prodotto lordo dei giochi effettivamente realizzato; cfr. art. 68 cpv. 2 CGD in c.d. con art. 63 CGD).

Tassa periodica – Parte riservata alla prevenzione (art. 66 CGD)

La parte della tassa periodica riservata alla prevenzione (art. 66 CGD) corrisponde alla tassa per la dipendenza dal gioco prelevata già in base alla CILS; il calcolo (0,5 % del prodotto lordo dei giochi realizzato annualmente) rimane immutato. L'uso dei proventi è vincolato ai sensi dell'articolo 85 LGD. I mezzi a disposizione possono essere impiegati esclusivamente per misure di prevenzione del gioco eccessivo e per la consulenza e le cure alle persone a rischio di dipendenza o dipendenti dal gioco e alle persone a loro vicine.

La CDGD formula raccomandazioni in merito all'impiego della tassa per la dipendenza dal gioco (cfr. art. 66 cpv. 4 CGD). Considerata la situazione attuale, le raccomandazioni della CDGD dovrebbero disciplinare, in particolare, i settori descritti nei paragrafi seguenti.

Il principio enunciato dall'articolo 85 LGD si applica senza restrizioni all'impiego dei proventi della tassa sulla dipendenza dal gioco a prescindere dalla misura finanziata. Nelle raccomandazioni occorre precisare che la tracciabilità del flusso dei mezzi attribuiti deve essere garantita, almeno in una misura tale da consentire di verificare che i proventi della tassa siano usati direttamente per la lotta contro il gioco eccessivo. Ciò è ad esempio il caso, quando le misure finanziate contemplano il contatto diretto con i giocatori (potenzialmente) problematici (ad es. nell'ambito della consulenza, della prevenzione e della formazione e del perfezionamento degli specialisti del settore) o pongono le basi per una migliore comprensione del fenomeno del gioco eccessivo (ad es. attraverso la ricerca e la valutazione delle esperienze fatte). Nel caso delle misure non finalizzate unicamente alla lotta contro il gioco eccessivo, perché riguardano ad esempio anche altri tipi di dipendenze, è necessario tenere una contabilità separata dei costi.

I risultati della ricerca mostrano che le misure di prevenzione trasversali hanno un effetto preventivo generale. Nel caso di questo tipo di misure spesso risulta in concreto impossibile distinguere tra i costi finalizzati direttamente alla lotta contro la dipendenza dai giochi in denaro e i costi invece per la lotta contro altri tipi di dipendenza o contro le dipendenze in generale. Lo stesso problema si pone nel caso dei contributi strutturali versati a istituzioni che non si occupano esclusivamente del problema del gioco eccessivo. Anche in questo caso, distinguere tra i costi risulta spesso impossibile. Nelle raccomandazioni occorre pertanto introdurre una deroga al principio della *separazione dei costi*. Il principio della destinazione vincolata può infatti ritenersi soddisfatto anche se i *contributi strutturali* sono versati a istituzioni che non si occupano esclusivamente del problema del gioco in denaro eccessivo. A tal fine è tuttavia necessario che i contributi non superino una determinata quota dei proventi della tassa annuale sulla dipendenza dal gioco. Inoltre occorre dimostrare che le istituzioni che hanno beneficiato di un sostegno nell'anno interessato si sono adoperate nella lotta contro il gioco eccessivo e hanno concluso delle convenzioni di prestazione con il Cantone.

Nelle raccomandazioni dovrebbe essere specificato che la destinazione vincolata è adempiuta, se parte dei proventi della tassa sulla dipendenza dal gioco è utilizzata per contribuire alla prevenzione trasversale delle dipendenze. I contributi versati in questo modo non devono, inoltre, superare una quota definita dei mezzi complessivi impiegati per la prevenzione da parte dell'istituzione che beneficia del sostegno.

I proventi sono ridistribuiti ai Cantoni applicando la destinazione vincolata definita all'articolo 85 LGD, in base al prodotto lordo dei giochi cantonale (50 %) (art. 66 cpv. 3 CGD).

Tassa periodica – Parte riservata alla vigilanza (art. 67 CGD)

La CDGD stabilisce annualmente l'ammontare della parte riservata alla vigilanza della tassa periodica (art. 67 CGD). I principi di calcolo sono desunti dall'art. 52 cpv. 3 CGD e da quanto stabilito per la tassa sulla vigilanza all'articolo 61 CGD. Con i proventi della tassa può essere coperto unicamente l'onere non finanziato attraverso gli emolumenti e la tassa di vigilanza. Una parte dei proventi rimane all'Ente intercantonale, mentre l'altra parte è versata come contributo all'Autorità di vigilanza dei giochi in denaro.

Capitolo 8: Disposizioni finali

Entrata in vigore (art. 69 CGD)

L'articolo 69 CGD ha lo scopo di garantire una transizione non problematica dalla CILS attualmente in vigore alla CGD. I Cantoni si sono posti come obiettivo l'adozione di una convenzione valida sul piano nazionale, perché ritengono che solo in questo modo sia possibile garantire un disciplinamento e una prassi unitari nell'ambito dei grandi giochi. Molte disposizioni della convenzione sono state di conseguenza concepite in modo da garantire l'adesione di *tutti* i Cantoni.

La LGD è entrata in vigore il 1° gennaio 2019. Perché sia completata la ratifica della CGD da parte dei Cantoni sarà necessario all'incirca un anno e mezzo.

Per il periodo tra l'entrata in vigore della LGD e l'entrata in vigore della CGD i Cantoni, nell'ambito dell'accordo aggiuntivo relativo alla CILS, hanno trasferito i compiti e le competenze alla COMLOT, in modo che questa possa, a partire dall'entrata in vigore della LGD, esercitare tutti i compiti e le competenze dell'«autorità intercantonale» ai sensi della LGD.

Il mantenimento dei disciplinamenti intercantonali vigenti comporta tuttavia diverse incongruenze e anche insicurezze, in particolare nell'ambito della riscossione di tasse. La transizione deve pertanto essere il più possibile celere. Bisogna, in particolare, evitare che ritardi nella ratifica in singoli Cantoni costringano a procrastinare più del dovuto l'entrata in vigore della CGD. Per questa ragione, l'articolo 69 capoverso 1 CGD prevede che la convenzione entri in vigore non appena i primi 18 Cantoni hanno notificato la loro adesione.

Con l'entrata in vigore della CGD vengono abrogati la CILS e il relativo accordo aggiuntivo. Nei Cantoni pertanto che non dovessero ancora avere ratificato la CGD al momento della sua entrata in vigore con l'adesione dei primi 18 Cantoni si verrà a creare un vuoto legislativo. Un vuoto a livello di vigilanza nei Cantoni che non avranno ancora aderito alla CGD comporterà in particolare che l'Autorità di vigilanza non potrà più conferire, non avendone la competenza, nessuna autorizzazione per gli organizzatori e per i giochi. Le autorizzazioni già concesse dovranno essere a determinate condizioni (per la regione corrispondente) revocate, sempre che non siano già scadute sulla scorta dell'articolo 141 capoverso 2 LGD. Si può presumere che un vuoto di vigilanza che si protrasse per alcuni mesi nella prassi avrebbe unicamente ripercussioni minori. Con l'andare del tempo aumenterebbero però anche gli effetti negativi, così che non si può escludere che in ultima possa rendersi necessario sospendere l'organizzazione di grandi giochi sul territorio dei Cantoni interessati.

Validità e disdetta (art. 70 CGD)

Conformemente alla disposizione che disciplina l'entrata in vigore (cfr. art. 69 CGD) anche il protrarsi della validità della convenzione è vincolato all'adesione di almeno 18 Cantoni. Con l'abbandono del principio «tutti o nessuno» (cfr. l'attuale disciplinamento all'art. 30 CILS, secondo il quale la denuncia della convenzione da parte di un Cantone comporta la sua fine) viene anche ridotto al minimo il rischio che, nel caso di un'eventuale uscita di alcuni Cantoni, i Cantoni restanti si vedano confrontati a un vuoto di vigilanza.

Modifica della convenzione (art. 71 CGD)

Le modifiche della convenzione seguono la stessa procedura applicata per la sua ratifica (cfr. art. 71 cpv. 2 CGD). A seconda del modo in cui è strutturata, le modifiche alla convenzione possono tuttavia essere semplificate, anche se per garantire il rispetto dello stato di diritto a questo tipo di procedura sono posti dei limiti (cfr. anche VITAL ZEHNDER, «Die interkantonale

öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft», in: *Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft*, 16/2007, p. 192 segg.). L'articolo 71 capoverso 3 CGD prevede l'adozione di una procedura semplificata. Gli adeguamenti adottati sulla base del capoverso 3 devono tuttavia essere di rilevanza minore e non lasciare nessun margine d'azione sul piano politico (ad es. adeguamenti a modifiche nel diritto superiore che devono imperativamente essere applicati anche alla CGD); rispetto alle altre disposizioni della convenzione il loro grado di legittimazione democratica risulta infatti inferiore. La procedura semplificata consente nondimeno di adottare rapidamente gli adeguamenti necessari a garantire una vigilanza adeguata e come tale costituisce un importante strumento giuridico. Se i Cantoni sono contrari ad adottare modifiche per mezzo di questa procedura, l'articolo 71 capoverso 1 CGD conferisce loro la possibilità di richiedere una revisione parziale o anche totale della convenzione.

Rapporto con le convenzioni regionali (art. 72 CGD)

Nel caso di contraddizioni o inconciliabilità tra le disposizioni della CGD e quelle delle convenzioni regionali (attualmente: l'Accordo intercantonale del 26 maggio 1937 concernente l'organizzazione in comune di lotterie e la 9ème Convention du 18 novembre 2005 relative à la Loterie Romande, C-LoRo), anche nella loro versione sottoposta a revisione, l'articolo 72 CGD prevede che sia data la precedenza alla CGD. La disposizione ha lo scopo di garantire che per tutti i Cantoni valgano le stesse regole fondamentali. Nel rapporto tra CGD e diritto cantonale i Cantoni devono, conformemente all'articolo 48 capoverso 5 Cost., tenere presente il diritto intercantonale.

In caso di revisione le convenzioni regionali e le disposizioni cantonali devono essere accordate alla CGD in modo da garantire un disciplinamento intercantonale dei giochi in denaro il quanto più possibile coerente e armonico. Gli ambiti che sono già disciplinati in maniera esaustiva a livello di LGD o di CGD non devono più essere oggetto di una nuova regolamentazione.

Disposizioni transitorie (art. 73 CGD)

L'articolo 73 CGD ha lo scopo di facilitare la transizione dall'attuale sistema di vigilanza ed esecuzione a quello nuovo. La disposizione garantisce inoltre che non sia necessario ricorrere a elezioni pro forma. I membri della FDKL, della COMLOT e della Commissione di ricorso attualmente in carica sulla scorta della CILS potranno svolgere regolarmente il loro incarico fino al termine del mandato conformemente alla CGD. Allo scadere della loro carica potranno essere nominati nuovamente nell'organo ai sensi della CGD, sempre che le disposizioni sulla durata massima della carica lo consentano.

Tutti i diritti e i doveri attribuiti dalla CILS alla COMLOT sono trasferiti all'Autorità di vigilanza (cfr. art. 73 cpv. 3 CGD). Viene così facilitata la transizione anche negli ambiti che esulano dalla sfera di competenza dell'autorità intercantonale (contratti di locazione, rapporti definiti da un mandato, contratti di assicurazione, altri contratti di diritto civile, rapporti di impiego del personale, ecc.). Le deroghe a questa disposizione sono disciplinate nei capoversi seguenti.

Per integrare la Società Sport-Toto come fondazione di diritto pubblico potrebbero essere necessario adottare nuove disposizioni transitorie. In questo caso le disposizioni saranno redatte dopo la valutazione dei risultati della prima consultazione e a loro volta sottoposte a consultazione nella primavera del 2018.

L'articolo 73 capoversi 2 e 5 prevede che le cariche esercitate in maniera integrale entrino nel computo della durata massima ammessa per un mandato. Le cariche invece interrotte (ad es. a seguito di dimissioni anticipate) oppure non portate a termine quando la CILS era ancora in vigore non sono considerate nel computo totale.

La disposizione transitoria per la FPSS (art. 73 cpv. 9 CGD) è necessaria, poiché i contratti con le associazioni sportive (in corrispondenza al ciclo dei giochi olimpici) hanno una durata di quattro anni. L'attuale periodo contrattuale si protrae dal 2019 al 2022. Dopo l'entrata in vigore della CGD dovrà per prima cosa essere emanato il regolamento di fondazione della FPSS, sulla cui base dovranno essere definite le priorità. Per queste ragioni, per il periodo contrattuale 2019 – 2022 sarà applicato ancora l'attuale meccanismo di ripartizione.

VI. Ripercussioni della revisione sui Cantoni

Questa sezione è dedicata alle ripercussioni della revisione delle disposizioni intercantionali sui Cantoni, in particolare per quanto riguarda gli aspetti finanziari e il personale. Siccome i cambiamenti sono prevalentemente legati al nuovo disciplinamento a livello federale ovvero al settore dei giochi in denaro nel suo complesso, al numero 1 saranno ricordate le ripercussioni (non esaustive) previste dal Consiglio federale nel suo messaggio del 21 ottobre 2015 sulla LGD. Le ripercussioni legate alla revisione delle disposizioni intercantionali figurano al numero 2.

1. Probabili ripercussioni sui Cantoni del nuovo disciplinamento federale

Il messaggio sulla LGD prevede che, rispetto a oggi, l'onere per i Cantoni legato al rilascio delle autorizzazioni e alla vigilanza nell'ambito intercantonale sarà, complessivamente, destinato a scemare leggermente:²⁷ se infatti i singoli Cantoni non saranno più tenuti a rilasciare permessi, i loro costi amministrativi saranno ridotti di conseguenza. Avendo la revisione attribuito all'Autorità intercantonale anche la competenza per i giochi di destrezza di grande estensione, l'onere relativo che rimarrà ai Cantoni dovrebbe essere limitato. Il nuovo disciplinamento delle piccole lotterie non dovrebbe comportare ripercussioni di nota per quanto riguarda l'onere per il rilascio delle autorizzazioni e per la vigilanza. Costi supplementari dovrebbero invece risultare per le autorità cantonali responsabili delle autorizzazioni e della vigilanza nell'ambito dei (piccoli) tornei di poker. In questo caso è prevedibile anche che si renda necessario destinare risorse aggiuntive di una certa entità sul fronte del personale. L'aumento del personale potrà tuttavia essere finanziato almeno in parte attraverso gli emolumenti.

Per quanto riguarda l'onere dei Cantoni per le autorizzazioni e la vigilanza intercantionali, il grosso dei compiti e delle competenze previsti dalla LGD per l'autorità intercantonale sono già oggi responsabilità della COMLOT.²⁸ La LGD prevede tuttavia numerosi compiti e competenze aggiuntivi. In particolare il nuovo settore dell'autorizzazione e della vigilanza di giochi di destrezza di grande estensione costringerà la COMLOT a una profonda riorganizzazione, poiché in futuro la commissione dovrà elaborare le domande di operatori per lo più privati e garantire la vigilanza sulle loro attività. Inoltre alla COMLOT saranno conferite nuove competenze specifiche per la lotta contro attività non autorizzate, come ad esempio la gestione di procedure amministrative, il blocco dell'accesso a giochi in denaro online non autorizzati e la collaborazione con le autorità di perseguimento penale. La COMLOT dovrà inoltre assumere dei compiti in relazione con la lotta alla manipolazione di competizioni sportive nonché con la vigilanza degli obblighi di diligenza imposti agli organizzatori di grandi giochi dalle disposizioni sul riciclaggio di denaro sporco. Alla commissione spetteranno inoltre alcuni diritti di parte in tutte le procedure amministrative e penali cantonali che riguarderanno il settore dei giochi in denaro nonché nelle procedure di autorizzazione della CFCG.

Il messaggio sulla LGD prevede che a partire dall'entrata in vigore della legge il budget della COMLOT dovrà essere incrementato in maniera considerevole (di ca. 4 – 6 mio. di fr.).²⁹ Non

²⁷ Cfr. messaggio del 21 ottobre 2015 concernente la legge federale sui giochi in denaro, FF 2015 6849 seg., n. 3.2.4.

²⁸ Cfr. FF 2015 6977 seg., n. 3.2.5.

²⁹ Cfr. FF 2015 6977, n. 3.2.5.

è possibile indicare una cifra più precisa, poiché il fabbisogno dipenderà in larga misura dalle nuove basi legislative cantonali sui giochi di destrezza. Per il 2019 la COMLOT ha richiesto un budget al di sotto dei 3 milioni di franchi.

Con l'entrata in vigore della LGD (indipendentemente dalla revisione della CILS) i Cantoni non rilasceranno più alcun permesso per organizzare grandi lotterie e grandi scommesse sportive. L'autorizzazione viene concessa a titolo definitivo attraverso l'autorità intercantonale. L'onere amministrativo per i Cantoni si ridurrà di conseguenza (non sarà però più possibile prelevare le relative tasse a destinazione vincolata).

La competenza per le autorizzazioni e la vigilanza dei giochi di destrezza di grande portata sarà inoltre trasferita all'Autorità intercantonale. Anche in questo ambito, i Cantoni non dovranno più sopportare alcun onere amministrativo (per cui anche in questo caso non sarà più possibile prelevare i relativi emolumenti per costi amministrativi). Rispetto all'attuale legislazione, la LGD non limiterà invece la sovranità dei Cantoni per quanto riguarda la loro facoltà di prelevare imposte sugli apparecchi automatici per giochi di destrezza.

2. Ripercussioni sui Cantoni del nuovo disciplinamento intercantonale

La CGD si discosta in molti ambiti dalla struttura e anche dalla lettera della CILS attualmente in vigore. In particolare la creazione di nuove persone giuridiche impone diversi cambiamenti strutturali di rilievo. L'organizzazione e il funzionamento delle nuove strutture non divergeranno tuttavia in maniera considerevole da quelli attualmente in vigore – fatta eccezione per la FPSS che sarà organizzata in maniera sostanzialmente differente. Siccome il finanziamento dell'intero onere legato all'adempimento dei compiti intercantonali è assicurato attraverso i proventi di tasse, la revisione della CILS non dovrebbe comportare ripercussioni di rilievo sulle finanze e sul personale dei Cantoni e dei Comuni.

A livello dei Comuni non si prevedono ripercussioni sostanziali.

Berna, 20 maggio 2019

Per la Conferenza dei direttori cantonali competenti in materia di lotterie

Dr. Andrea Bettiga, Landamano
Presidente della FDKL