

BVGer B-2313/2006 vom 10. Januar 2008

Bundesverwaltungsgericht, 2008-01-10, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-2313_2006

FR: TAF B-2313/2006 du 10 janvier 2008

IT: TAF B-2313/2006 del 10 gennaio 2008

Regeste

Gioco d'azzardo e case da gioco

Erwägungen

E. 1

Il Tribunale amministrativo federale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) (cfr. art. 31 della Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale [LTAF, RS 173.32]). Secondo l'art. 33 litt. f LTAF, il ricorso è ammissibile contro le decisioni delle commissioni federali. Inoltre il Tribunale amministrativo federale giudica, in quanto sia competente, i ricorsi pendenti presso le commissioni federali di ricorso o d'arbitrato o presso i servizi dei ricorsi dei dipartimenti al momento dell'entrata in vigore della LTAF. Il giudizio si svolge secondo il nuovo diritto processuale (art. 53 cpv. 2 LTAF). L'atto impugnato costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA. La ricorrente è toccata dalla decisione impugnata e vanta un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della stessa (art. 48 litt. c PA). Essa è pertanto legittimata ad aggravarsi contro la decisione. I requisiti relativi ai termini di ricorso (art. 50 PA), alla forma e al contenuto dell'atto di ricorso (art. 52 PA) sono soddisfatti. L'anticipo delle spese processuali è stato versato tempestivamente (art. 63 cpv. 4 PA). Gli altri presupposti processuali sono parimenti adempiuti. Occorre pertanto entrare nel merito del ricorso.

E. 2

La ricorrente contesta le censure mossegli dalla CFCG, in quanto la fattispecie oggetto della decisione impugnata, non configurerebbe alcuna violazione delle disposizioni in materia di videosorveglianza; essa sostiene inoltre di non aver avuto alcun vantaggio ai sensi dell'art. 51 della Legge federale del 18 dicembre 1998 sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco (Legge sulle case da gioco, LCG, RS 935.52). Quand'anche vi fosse stato un vantaggio, questo si potrebbe in ogni caso quantificare. Sarà pertanto oggetto dei considerandi che seguono l'esame della portata della violazione delle norme esecutive e della concessione e l'eventuale vantaggio conseguito tale da giustificare la sanzione inflitta alla ricorrente.

E. 3

La LCG disciplina il gioco d'azzardo con possibilità di vincita in denaro o di altri vantaggi pecuniari, nonché il rilascio di concessioni, la gestione e l'imposizione fiscale delle case da gioco con lo scopo preciso di garantire una gestione sicura e trasparente dei giochi; impedire la criminalità e il riciclaggio di denaro nelle case da gioco o tramite le stesse e prevenire le conseguenze socialmente nocive del gioco (art. 1 e 2 LCG). La legge assegna alla CFCG il particolare compito di vigilare sulla gestione e sull'esercizio dei giochi; sul rispetto degli obblighi imposti dalla LCG e sull'attuazione della concezione di sicurezza e

della concezione sociale (art. 48 cpv. 2 LCG). La concessionaria da parte sua è tenuta in particolare a rispettare le disposizioni legali con coscienza e assoluta imparzialità, nonché gli obblighi, le condizioni e gli oneri stabiliti dall'atto di concessione. Essa deve osservare le decisioni, le comunicazioni, le istruzioni e le prescrizioni della CFCG; deve gestire la casa da gioco con la dovuta diligenza, integrità, professionalità e con il necessario senso di responsabilità; deve garantire una gestione dei giochi di qualità, tenendo conto delle nuove conoscenze relative alla gestione di case da gioco e dell'evoluzione tecnica in questo settore. La concessionaria deve assicurarsi di adempiere le condizioni legali della concessione durante tutto il periodo della sua validità, servendosi delle misure appropriate (cfr. art. 13 e 14 LCG). Come risulta dal punto 1.1 della concessione di sito e di gestione di tipo B n° _____ (in seguito: concessione) oltre gli obblighi espressamente menzionati nella concessione che il concessionario è tenuto a rispettare, è menzionato l'insieme delle disposizioni legali applicabili. Ne segue che la violazione delle disposizioni legali costituisce anche una violazione della concessione. In particolare in caso di violazioni della LCG o di altre irregolarità, la CFCG prende le misure necessarie al ripristino dello stato legale e alla soppressione delle irregolarità (art. 50 cpv. 1 LCG). Se il titolare della concessione ha commesso a proprio vantaggio un'infrazione alla concessione o a una decisione passata in giudicato, la CFCG pronuncia una sanzione ai sensi dell'art. 51 cpv. 1 LCG.

E. 4

In virtù dell'art. 48 LCG, la CFCG assicura la sorveglianza della casa da gioco e veglia affinché le disposizioni legali che concretizzano gli scopi della LCG siano rispettate, in particolare vigila sull'attuazione della concezione di sicurezza (art. 48 cpv. 2 litt. C LCG). Per l'adempimento dei suoi compiti la Commissione può esigere dalle case da gioco le informazioni ed i documenti di cui ha bisogno (art. 48 cpv. 3 litt. a LCG). L'importanza dei concetti di sicurezza e sorveglianza emergono già dal Messaggio del Consiglio federale concernente la legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco del 26 febbraio 1997 (FF 1997 III 129 no 97.018 [in seguito: Messaggio LCG]). Questi si basano sul presupposto che per lo Stato sia più promettente ed economico delegare la funzione di controllo e di sorveglianza completamente all'azienda della casa da gioco, anziché procedere essa stessa, in loco, al controllo dell'esercizio dei giochi e delle transazioni finanziarie ad essi connesse. Pertanto le autorità di concessione e di vigilanza sono tenute tra le altre cose, ad esercitare una severa verifica dei presupposti necessari per l'ottenimento della concessione; a verificare la concessione nel corso della sua validità, per quanto concerne l'esercizio dei giochi e il riciclaggio di denaro sporco; a valutare costantemente la qualità e l'efficienza dei sistemi di controllo interno alla casa da gioco. Una sorveglianza in loco deve comunque avvenire saltuariamente, a titolo di sondaggio. L'interesse principale deve però consistere nell'esame delle misure di controllo e sorveglianza interne alla casa da gioco, delle quali sono responsabili gli organi e la direzione della casa da gioco stessa. Ove si rivelino debolezze o carenze, vengono a mancare le premesse per la concessione, la quale, in tal caso deve essere revocata, sospesa o limitata. Sulla scorta di quanto sopra, la casa da gioco si adopereranno affinché il sistema interno di controllo e sorveglianza si mantenga costantemente sul livello elevato preteso dalle autorità legislative ed esecutive. Quanto più diretto è invece il controllo di polizia esercitato dallo Stato stesso, tanto maggiore è anche la responsabilità diretta di quest'ultimo per la direzione corretta dei giochi e della gestione; è questa, una responsabilità che, in ragione dei mezzi esigui di partenza, lo Stato non potrebbe comunque debitamente assumersi (cfr. per tutto Messaggio LCG, pag. 147).

E. 4.1

Fondandosi sull'art. 58 LCG, il Consiglio federale ha emanato le disposizioni di esecuzioni tra l'altro anche in punto alla sorveglianza, adottando l'Ordinanza sul gioco d'azzardo e le case da gioco del 24 settembre 2004 (Ordinanza sulle case da gioco, OCG, RS 935.521). L'art. 30 OCG stabilisce che la casa da gioco è dotata di un sistema di videosorveglianza.

E. 4.2

Un'applicazione delle disposizioni sulla realizzazione della concezione della sicurezza adeguata alle costanti evoluzioni tecniche ha imposto che il Consiglio federale potesse aggiornare rapidamente le esigenze a livello di ordinanza. Alla luce della situazione al momento della promulgazione della LCG, anche un disciplinamento esaustivo a livello di legge delle misure previste appariva poco plausibile, non da ultimo a causa della scarsa esperienza della Svizzera in questo settore. Il Consiglio federale si era quindi riservato di opportunamente fissare le premesse a livello di ordinanza e, se necessario, adeguarle alla conoscenze più recenti (cfr. Messaggio LCG, pag. 147).

E. 4.3

Infatti, giusta l'art. 30 cpv. 7 OCG, al Dipartimento è delegata la competenza per emanare altre disposizioni sulle esigenze relative al sistema di videosorveglianza ed al suo esercizio. L'art. 3 dell'Ordinanza del DFGP del 24 settembre 2004 sui sistemi di sorveglianza e sul gioco d'azzardo (Ordinanza sul gioco d'azzardo, OGaz, RS 935.521.21), stabilisce che i locali devono essere sorvegliati ininterrottamente ventiquattro ore su ventiquattro mediante un sistema di videosorveglianza, in particolare: l'area d'accesso alla casa da gioco, le sale da gioco, le casse, i locali in cui sono custoditi, depositati, trasportati o contati denaro, gettoni o strumenti di gioco, i luoghi in cui sono collocati il sistema elettronico di conteggio e di controllo (SECC) e il sistema di jackpot (sistema di controllo del jackpot). L'art. 5 OGaz prevede specificatamente che il sistema di videosorveglianza riprenda il conteggio dei gettoni e del denaro, incluso quello delle mance, il ritiro del denaro dai giochi da tavolo e dagli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo, il flusso di denaro e di gettoni tra gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo, i singoli tavoli da gioco, i contenitori per le mance («tronc»), le casse e la cassaforte. Per tali attività il valore del denaro e dei gettoni deve essere riconoscibile. Nessuna differenza è fatta tra conteggio dei franchi e conteggio degli euro.

E. 4.4

Dalle ispezioni condotte presso la A._____, la CFCG ha rilevato che le disposizioni in materia di videosorveglianza del conteggio del denaro non erano rispettate. Durante l'ispezione del 1o marzo 2005, la CFCG constatò che la procedura di conteggio che avveniva nell'apposito locale non soddisfaceva le esigenze poste dall'art. 5 OGaz; ovvero i soldi contati e gli importi trascritti in contabilità durante il conteggio non potevano essere verificati con la videosorveglianza. Durante l'ispezione del 30 agosto 2005 la CFCG, non avendo mai avuto conferma da parte della A._____ che il conteggio del denaro fosse risolto, verificò nuovamente le procedure di conteggio. Di nuovo fu constatato che il conteggio non era verificabile sistematicamente dalla videosorveglianza in quanto gli importi potevano essere letti sul display della macchina contasoldi euro solo quando la videocamera veniva messa a fuoco volontariamente per un controllo particolare. Il 13 ottobre 2005 durante una verifica estranea alla presente vertenza, un funzionario della CFCG constatò che il conteggio degli euro continuava a non essere conforme alle

disposizioni. Il 25 ottobre la CFCG diffidò quindi la A. _____ a volersi conformare alle disposizioni legali con l'annuncio che avrebbe proceduto ad un'ispezione speciale a spese della A. _____. In caso di irregolarità sarebbe stato proibito l'uso degli euro. Il 31 ottobre 2005 la A. _____ scrisse alla CFCG di aver provveduto a spostare l'apparecchio per la conta degli euro a fianco del tavolo dove si separano le banconote. L'11 novembre 2005 la CFCG effettuò l'ispezione speciale nel contesto della quale fu richiesta la documentazione relativa ai giorni 5, 6, 7, 8 9 novembre 2005. Dopo lunghe ingiustificate peripezie la CFCG riuscì il 29 e 30 novembre 2005 ad entrare in possesso del materiale richiesto. Queste immagini non permettevano di confrontare il conteggio del 6 novembre con le cifre contabili mentre le immagini degli altri giorni erano frammentarie. Per finire solo in data 9 gennaio 2006 la CFCG ricevette le immagini richieste. Le registrazioni presentavano ancora delle lacune. Durante l'ispezione del 27 giugno 2006 i funzionari hanno verificato la possibilità di confronto tra le cifre video e quelle registrate in contabilità. Questa verifica non ha rilevato "problemi particolari".

E. 4.5

In merito alle contestazioni mossegli dalla CFCG, la ricorrente evidenzia innanzitutto che nell'ambito dei controlli precedenti l'ispezione del marzo 2005, ovvero quella del 7 ottobre 2002, 29 aprile 2003, 8 ottobre 2003, 4 maggio 2004 e 26 luglio 2004 non furono mai state formulate contestazioni alla A. _____ in punto al sistema di videosorveglianza, contestando quindi anche una presunta nuova interpretazione dell'OGAz da parte della CFCG. A questo riguardo va osservato che le predette ispezioni a cui fa riferimento il ricorrente (7 ottobre 2002, 29 aprile 2003, 8 ottobre 2003, 4 maggio 2004 e 26 luglio 2004) si sono svolte tutte nel periodo precedente l'entrata in vigore delle modifiche della OGAz avvenuta il 1° novembre 2004. Rispetto alla vecchia ordinanza sul gioco d'azzardo entrata in vigore il 1° aprile 2002 (RU 2002 421), in cui il sistema di videosorveglianza prevedeva la sorveglianza del ritiro del denaro dai giochi da tavolo e dagli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo nonché il flusso di denaro e di gettoni ai singoli giochi da tavolo, l'OGAz specifica che il sistema di videosorveglianza sorveglia le transazioni effettuate alle casse ed il conteggio dei gettoni e del denaro, incluso quello delle mance. L'ordinanza specifica inoltre che il valore del denaro e dei gettoni deve essere riconoscibile. Non si tratta quindi di una nuova interpretazione dell'ordinanza come sostiene la ricorrente ma del controllo dell'applicazione delle norme previste dalle modifiche dell'ordinanza entrata in vigore il 1° novembre 2004. Anche in considerazione dell'Ordinanza sul gioco d'azzardo del 1° aprile 2000 (RU 2000 893) si vede quindi che la tendenza è stata quella di specificare maggiormente in cosa dovesse consistere la sorveglianza man mano che veniva accumulata esperienza e a pari passo anche con l'evoluzione tecnica. Per il resto, a prescindere dalla modifica delle norme d'esecuzione, quand'anche non siano state segnalate irregolarità nei precedenti controlli ciò non implica la tolleranza di una permanente situazione di irregolarità constatata successivamente.

E. 5

Come detto in precedenza, per quanto riguarda il conteggio dei franchi svizzeri l'ispezione della CFCG ha rilevato che la ripresa video non permetteva di vedere su un display il risultato della conta del denaro. Per questo motivo la CFCG ha sollecitato la A. _____ a voler porre rimedio a tale situazione onde conformarsi all'OGAz. La ricorrente sostiene che il controllo del conteggio, sebbene non fosse garantito dalla ripresa video del display della macchina contasoldi, era comunque garantito dal fatto che la macchina, una volta terminato

il conteggio, rilasciava una stampa del risultato garantendo quindi una documentazione completa del conteggio.

E. 5.1

La CFCG ancorché non abbia espresso critiche sull'apparecchio in se in dotazione presso la A. _____ che prevede la stampa del risultato in forma cartacea, ha ritenuto che la copertura video dovesse coprire il risultato partendo dai tavoli fino alla registrazione contabile. Vista la delicatezza dell'operazione non vi è spazio per altri o diversi sistemi di controllo che non siano quelli previsti dalla OGaz. Nella presa di posizione del 16 aprile 2007 la CFCG precisa in particolare questo punto, evidenziando che la videosorveglianza doveva in ogni caso coprire tutte le parti della procedura di conteggio al fine di rispettare il principio dei quattr'occhi, nel senso che il risultato in contabilità non può essere il risultato del solo lavoro di impiegati addetti al conteggio, bensì deve essere captato e riportato da un mezzo indipendente dal primo.

E. 5.2

La preoccupazione della Commissione non è priva di fondamento. Innanzitutto va ribadito che, giusta la LCG, siano le case da gioco medesime a fare in modo che le esigenze di sorveglianza e di controllo vengano rispettate (cfr. Messaggio LCG, pag. 147). La CFCG valuta l'efficacia dei sistemi di controllo ed interviene per mezzo di misure correttive qualora constati la presenza di difetti o lacune. La videosorveglianza dei flussi di denaro è un punto centrale per la garanzia della sicurezza e la trasparenza dei giochi prevista dalla legge. Il concetto si fonda tra l'altro su una sorveglianza video 24 ore su 24, per la quale il concessionario è responsabile del suo funzionamento ininterrotto. Questa deve essere mantenuta allo stato attuale della tecnica ed il controllo della cui funzionalità è lasciato alla propria responsabilità dalla casa da gioco. L'affermazione della CFCG secondo la quale gli addetti al conteggio, spostandosi dal tavolo alla macchina contasoldi, s'inserivano con il loro corpo tra la telecamera e i soldi, così da impedire la ripresa video, ma addirittura solo l'ipotesi di tale evenienza, conduce a dire che la garanzia di una ripresa ininterrotta non era comunque data. Il fatto inoltre che i soldi contanti e gli importi trascritti in contabilità durante il conteggio non potevano essere verificati con la videosorveglianza (ispezione del 10 marzo 2005), che i videooperatori potevano leggere gli importi in euro solamente quando la camera veniva messa a fuoco volontariamente per un controllo particolare (ispezione del 30 agosto 2005) e che il trasporto della banconote dal tavolo blu alla macchina che conta gli euro non era completamente seguibile ed il risultato del conteggio non era ripreso dalle telecamere (controllo del 24 ottobre 2005 del materiale fornito dalla A. _____), nonché la circostanza che a queste insufficienze è stato posto rimedio solamente dopo numerosi interventi della CFCG, comprovano che il concetto di sicurezza tramite videosorveglianza era stato preso poco sul serio e che dei controlli sistematici da parte dei responsabili dalla casa da gioco non erano stati sufficientemente istituzionalizzati o comunque non messi in atto con la dovuta professionalità.

E. 6

Aldilà di quanto precede, ancorché la CFCG non lo tematizzi in maniera esplicita, dalla decisione impugnata si evince che pure lo scambio di informazioni con la CFCG è risultato quantomeno problematico. La CFCG richiese alla A. _____ di fornirgli la registrazione delle immagini relative alla procedura di conteggio del giorno 25 settembre 2005 e del 13 ottobre 2005. Poiché l'esame delle immagini evidenziò che il trasporto manuale delle

banconote dal tavolo blu alla macchina che conta gli euro non era completamente seguibile dalla videosorveglianza e che il risultato del conteggio effettuato dalla macchina per gli euro non era ripreso dalla telecamere e quindi non era verificabile attraverso le stesse, la CFCG richiese alla A. _____ di provvedere a correggere tale situazione. Il 31 ottobre 2005 la A. _____ scrisse di aver provveduto a spostare l'apparecchio per la conta degli euro e di aver avvisato i videooperatori affinché questi provvedessero a puntare la videocamera mobile sul display dell'apparecchio che conta gli euro. Durante l'ispezione dell'11 novembre 2005 la CFCG richiese ulteriori registrazioni video accompagnate dai documenti giustificativi cartacei relativi alla giornata del 6 novembre 2005 al fine di verificare se il procedimento fosse seguito come descritto. La prima volta che i cd furono inviati, risultarono difettati; la seconda volta si riferivano al 30 ottobre 2005 anziché al 6 novembre 2005 come richiesto. In occasione dello scritto del 23 novembre la CFCG domandò inoltre alla A. _____ di inviargli le registrazioni dei giorni 7, 8 e 9 novembre 2005 rispettivamente la documentazione cartacea relativa ai giorni 5, 7, e 8 novembre 2005, oltre a quanto già richiesto relativamente al giorno 6 novembre 2005. Sempre da quanto si evince dalla decisione impugnata, la documentazione inviata il 29 e 30 novembre 2005 risultava di nuovo incompleta in quanto le immagini del 6 novembre 2005 non corrispondevano al conteggio dei risultati dei tavoli da gioco, mentre le immagini dei giorni seguenti erano frammentarie. Sta di fatto che dopo ulteriori invii andati deserti, la CFCG poté ottenere la documentazione completa richiesta il 9 gennaio 2006. Come la stessa CFCG conferma nel suo scritto del 16 aprile 2007, dopo aver analizzato le immagini ricevute il 9 gennaio 2006, ha deciso di non procedere ad un ulteriore controllo mirato presso la A. _____, perché ha considerato che il rischio legato alla sorveglianza del flusso di denaro fosse ormai sotto controllo. Il successivo controllo del 27 giugno 2006 è stato quindi solo un controllo di routine. E' evidente che la trasmissione delle informazioni alla CFCG da parte del A. _____ non è avvenuta in maniera limpida e lineare. Dalla prima richiesta del 22 settembre 2005 di fornire le registrazioni, la CFCG è riuscita in pratica ad entrare in possesso della documentazione completa e leggibile solo in data 9 gennaio 2006. A ben vedere già questo agire potrebbe da solo non essere del tutto conforme a quanto disposto nell'atto di concessione in merito al dovere di informazione alla Commissione.

E. 7

Nell'evenienza concreta, la ricorrente sostiene che le critiche mossegli dalla CFCG si riferivano al conteggio dei franchi e non a quello degli euro. L'argomento addotto non merita di essere tutelato. Non è infatti decisivo che si sia trattato inizialmente degli importi in franchi che hanno dato adito alle contestazioni e che solo inseguito sia stata sollevata la questione degli euro. Determinante invece è che il controllo debba avvenire in modo ineccepibile per tutte le valute in questione.

E. 8

Orbene, sulla base di quanto fin qui esposto, non si può misconoscere che siano stati accertati dei problemi a livello di sorveglianza video e che la soluzione dei quali si sia prolungata eccessivamente nel tempo, con la conseguenza che in questo periodo non ha potuto essere garantito un controllo ineccepibile e affidabile mediante videosorveglianza. Si tratta quindi di manchevolezze nell'organizzazione della casa da gioco che, a non farne dubbio, configurano la violazione delle disposizioni in materia di videosorveglianza e di conseguenza della violazione della concessione.

E. 9

La Commissione sorveglia le case da gioco e vigila sul rispetto delle prescrizioni legali. Essa emana le decisioni necessarie all'esecuzione della legge (art. 48 cpv. 1 LCG). In caso di violazioni alla legge o di altre irregolarità, la Commissione prende le misure necessarie al ripristino dello stato legale e alla soppressione delle irregolarità. Giusta l'art. 51 cpv. 1 LCG, al concessionario che ha commesso a proprio vantaggio un'infrazione alla concessione o ad una decisione passata in giudicato è inflitta una sanzione amministrativa. Come viene anche evidenziato nel Messaggio LCG, l'efficacia della legge dipende in misura decisiva dall'effetto preventivo delle sanzioni. Per infrazioni contro concessioni o disposizioni, la legge prevede quindi dure sanzioni, comminate nei confronti dell'azienda colpevole (cfr. Messaggio LCG, pag. 177). Considerato che, salvo poche eccezioni contemplate dal diritto penale amministrativo, sono perseguibili penalmente soltanto persone fisiche, l'adozione di sanzioni amministrative nei confronti di persone giuridiche o comunità di persone, alle quali, secondo la dottrina dominante, non può essere attribuita una colpa soggettiva, facendo difetto la capacità a delinquere, risulta quindi una misura indicata. Inoltre occorre partire dal presupposto che nel caso di grandi aziende, spesso è molto difficile riconoscere la persona che a livello penale è responsabile di una determinata decisione. L'azienda colpevole deve risentire della sanzione. Le multe contro le persone fisiche sono commisurate in base alle loro condizioni economiche e si ripercuotono quindi in misura piuttosto marginale sulla vita economica. Paragonate agli utili realizzati dall'impresa violando la legge, esse sono assolutamente inadeguate. Per questo motivo la LCG prescrive sanzioni amministrative valutate innanzitutto in rapporto al vantaggio conseguito grazie alla violazione (Messaggio LCG, pag. 177).

E. 9.1

Da parte sua, la ricorrente sostiene di non aver ottenuto alcun vantaggio, né di natura pecuniaria, condizione unica questa, secondo lei, per la pronuncia di una sanzione, né di alcun'altra natura. A conforto della sua allegazione, essa rinvia in particolare alla legge sui cartelli, la quale prevede altresì delle sanzioni a condizione che vi sia un vantaggio di natura pecuniaria ad esclusione di altri tipi di vantaggio. Tale interpretazione non corrisponde tuttavia alla prassi vigente in materia di sanzioni per violazioni alle concessioni per la gestione delle case da gioco. Va detto che la LCG non definisce il concetto di vantaggio e nemmeno dal Messaggio LCG rispettivamente dai materiali legislativi si può dedurre quale sia la portata e l'estensione del concetto. Conformemente alla prassi della Commissione federale di ricorso delle case da gioco, il vantaggio non deve tuttavia essere necessariamente pecuniario ma può tradursi anche ad esempio in una semplificata organizzazione dell'impresa (cfr. decisione Nr. 002-06 della Commissione federale di ricorso delle case da gioco). In questo contesto il concetto di "vantaggio" nel senso di "Vorteil" va interpretato in modo più esteso rispetto a quanto viene per esempio inteso nel concetto di indebito profitto nell'accezione tedesca di "unrechtmässigen Vorteil" di cui art. 251 del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP, RS 311.0). Se il vantaggio conseguito è ascrivibile ad un risparmio in termini di organizzazione o di natura amministrativa, questo deve tuttavia essere di un certo rilievo. In altre parole, il fatto di aver rinunciato a mettere in atto una certa procedura, deve aver comportato un sensibile risparmio di risorse, le quali non devono essere di natura prettamente finanziaria (cfr. decisione Nr. 002-06 e quella del 4 novembre 2004 della Commissione federale di ricorso delle case da gioco; decisione Nr. 42-02 della Commissione federale delle case da gioco del

31 gennaio 2003). Da questa prassi non vi sono qui motivi per cui doversene distanziare. Ciò posto, va ribadito che l'effetto preventivo delle sanzioni è d'importanza capitale per garantire l'efficacia della legge in vigore. Va altresì ricordato come le premesse per l'ottenimento della concessione siano molto severe. A questo riguardo, l'aspetto legale più importante è, accanto a quello di tenere lontana la criminalità organizzata, l'assoluta trasparenza che deve essere mantenuta per l'intera durata della concessione e, di pari rango, oltre la tutela contro macchinazioni sleali nell'esercizio dei giochi e la garanzia di misure efficaci contro la criminalità organizzata, vi è l'obiettivo del conseguimento di un utile economico e fiscale. Il Messaggio LCG prevede che chi riceve una concessione non lasci dubbi, da un punto di vista organizzativo, personale e professionale, sul fatto che il concessionario sia in grado ed intenda svolgere un'attività commerciale ineccepibile in ossequio agli aspetti legali e agli obiettivi pocanzi menzionati (Messaggio LCG, pag. 161 ad art. 12).

E. 9.2

Affinché l'effetto preventivo della sanzione possa essere raggiunto è d'uopo considerare le infrazioni commesse nel quadro globale dell'attività della A._____. Come evidenziato nei considerandi precedenti, dalle ispezioni svolte dalla CFCG da marzo 2005 a gennaio 2006 sono stati accertati, come ne conviene del resto la stessa ricorrente (cfr. punto 10 del memoriale ricorsuale), essenzialmente due tipi di problematiche: la sorveglianza video del conteggio dei franchi, alla quale è stato in seguito posto rimedio installando un sistema di interfaccia ed il conteggio degli euro che è stato in seguito messo a punto mediante lo spostamento della macchina contasoldi; a ciò va aggiunta la problematica relativa alla trasmissione dei dati su cd alla CFCG. Orbene, avuto riguardo delle competenze organizzative, segnatamente l'aspetto della videosorveglianza oltre che la trasparenza e la professionalità nella trasmissione delle informazioni richieste dalla CFCG, non si può oggettivamente affermare che la A._____ ha dato prova di assoluta garanzia di trasparenza e professionalità. Il fatto che i soldi contati e gli importi trascritti in contabilità durante il conteggio non potevano essere verificati con la videosorveglianza; che il conteggio degli euro non veniva ripreso con videosorveglianza ed infine la difficoltà di decifrare la documentazione sui supporti informatici inviati alla CFCG, hanno sicuramente costituito una mancanza a livello di organizzazione ed amministrazione. In questo contesto anche il fatto che il conteggio degli euro, che rappresentano pur sempre, per stessa conferma della A._____, il 10% del prodotto lordo dei giochi, ovvero 99,07 Mio di franchi per l'anno 2004 (cfr. decisione impugnata, punto 6), non fosse soggetto a videosorveglianza, non è certamente segno di totale trasparenza ma soprattutto non è garanzia di uno svolgimento sicuro dei giochi (cfr. art. 14 LCG). Il rischio che tali guadagni, non verificabili a posteriori e difficilmente quantificabili, potessero pure quindi costituire un aumentato rischio di guadagni illeciti, e questo anche a livello fiscale, non può essere escluso a priori. In seguito, il fatto che a partire dal 9 gennaio 2006 la CFCG abbia deciso di non procedere ad un ulteriore controllo mirato presso la A._____ è perché, per sua stessa conferma (cfr. scritto del 16 aprile 2007), ha considerato che il rischio legato alla sorveglianza del flusso di denaro fosse ormai sotto controllo. Da ciò è logico dedurre, che rispetto la situazione precedente la prima ispezione del 1° marzo 2005, dove, come visto sub considerando 5. segg., un autocontrollo sistematico ed affidabile ha fatto difetto o si è rivelato comunque insufficiente, sia effettivamente cambiato qualcosa nel processo di controllo del conteggio, e che questo qualcosa sia consistito precisamente nell'implementare una procedura di registrazione che prima non esisteva. Si può partire dal presupposto che di

li a seguire la ricorrente abbia effettuato i controlli in maniera più accurata e sistematica ciò che costituisce, a non farne dubbio, uno sforzo supplementare rispettivamente un miglioramento rispetto allo status quo a livello di organizzazione interna dalla casa da gioco. In questo senso, la presente situazione si distingue quindi essenzialmente da quella citata dalla ricorrente, di cui alla decisione del 3 novembre 2006 della Commissione federale di ricorso delle case da gioco, in quanto in quell'occasione non è stato necessario introdurre ulteriori controlli tali da costituire delle sensibili modifiche dei processi rispetto alla situazione di partenza. Se ne deve concludere che la A. _____, così come aveva organizzato la sorveglianza video, abbia avuto un incontestabile vantaggio in termini organizzativo-amministrativi.

E. 9.3

L'importo della sanzione secondo l'art. 51 cpv. 1 LCG può ammontare fino a tre volte il guadagno ottenuto con l'infrazione. Qualora non vi sia alcun guadagno oppure quest'ultimo non possa essere stabilito né stimato, l'importo addebitato ammonta fino al 20% del prodotto lordo dei giochi realizzato nell'ultimo anno d'esercizio. Pur contestando di avere tratto un vantaggio dalla contestata violazione della concessione, la ricorrente ritiene che l'adattamento della situazione di fatto alle esigenze di legge, così come richiesto dalla CFCG, abbia comunque richiesto delle modifiche minime al processo di sorveglianza, tali da poterle anche facilmente quantificare in termini finanziari. Va tuttavia considerato che l'aspetto tecnico e logistico dell'installazione dell'interfaccia e dello spostamento della macchina contasoldi euro non hanno costituito di per sé stessi il problema da risolvere bensì soltanto un mezzo con cui eventualmente il problema avrebbe potuto essere risolto. Ciò che rimaneva irrisolto era invece la questione dell'omessa registrazione a video del risultato del conteggio dei soldi, in quanto, durante l'ispezione si riscontrò che la ripresa video poteva essere interrotta con l'interposizione tra telecamera e soldi, dalle persone addette al conteggio. Può pertanto rimanere aperta la questione di come va interpretata l'applicazione del principio del controllo a quattro occhi. È invece decisivo che per poter controllare il conteggio del denaro, è indispensabile che il risultato registrato in contabilità possa essere verificato. Ciò implica che il controllo non può basarsi solo su quanto ripreso dagli impiegati addetti al conteggio, ma deve essere ripreso anche da un'istanza terza, indipendente dalla prima in maniera tale da permettere dei controlli per sondaggio. Ciò posto, il vantaggio che ne consegue non può essere ridotto al prezzo d'acquisto dell'interfaccia e alle ore lavoro impiegate per l'installazione rispettivamente allo spostamento della macchina che conta gli euro. L'ammontare relativamente alto delle sanzioni di cui all'art. 51 LCG tiene conto del fatto che un'infrazione alla legge non deve apparire come un'opzione redditizia. In casu va considerato che i responsabili del conteggio e della sorveglianza non abbiano proceduto ai controlli necessari dei singoli conteggi rispettivamente che la videosorveglianza del conteggio degli euro era in pratica inesistente. Il vantaggio in termini organizzativo-amministrativi (cfr. consid. 9.2 in fine) non è senz'altro cifrabile.

E. 9.4

L'ammontare reale dell'importo della sanzione va calcolato in base alla situazione concreta, dovendo corrispondere allo scopo desiderato, stare in un rapporto ragionevole tra il risultato previsto e le restrizioni necessarie e non essere più rigorosa di quanto richiesto dalle circostanze (DTF 103 Ib 129; André Grisel, *Droit administratif suisse*, S. 339, P. Müller, *Le principe de la proportionnalité*, in RDS 1978 II p. 241). L'azienda coinvolta deve in ogni

modo risentire della sanzione. Questa raggiungerà il limite massimo soltanto in casi estremamente gravi (cfr. Messaggio LCG, pag. 177). Di regola la CFCG considera che nei casi particolarmente gravi la percentuale sarà compresa tra il 5% ed il 20% del prodotto lordo e nei casi di media o lieve gravità sarà compresa tra lo 0.15% ed il 5%. Inoltre secondo la prassi della CFCG le semplici inosservanze di prescrizioni d'ordine non saranno oggetto di sanzione che in casi di ripetuta inosservanza.

E. 9.5

Nella fissazione dell'importo della sanzione, la CFCG ha considerato lo 0.75% sul prodotto lordo dei giochi realizzato nel 2004 come appropriato, per aver considerato il grado di gravità dell'infrazione commessa non estremamente alto. Dalla decisione impugnata non si evince tuttavia in che misura siano stati ponderati aspetti oggettivi e aspetti soggettivi.

E. 9.6

Da una parte le infrazioni sono andate oltre quello che costituisce una semplice inosservanza di prescrizioni d'ordine, rappresentando un'oggettiva violazione del principio secondo cui la videosorveglianza deve avvenire in maniera ininterrotta. Solo in questo modo sarebbe garantita l'efficacia dei controlli a campione effettuati dalla CFCG. D'altra parte, con riferimento al criterio della gravità della violazione, occorre osservare che con la condotta sopra descritta la A._____, pur avendo violato regole poste a presidio della trasparenza e della sicurezza dei giochi, non risulta che abbia voluto impedire od opporsi ad un sistema di videosorveglianza. Ripetutamente la CFCG ha segnalato la problematica alla casa da gioco, la quale ha sempre apportato soltanto delle correzioni puntuali. Non ha però mai sottoposto l'intero processo di controllo ad una verifica globale, agli adeguamenti e ai miglioramenti indispensabili, così come può essere preteso da aziende gestite professionalmente.

E. 9.7

Per quanto riguarda la fissazione dell'importo della sanzione si rileva per esempio che nel 2003 la CFCG ha sanzionato una casa da gioco con un importo di Fr. 10'000.- per violazione delle norme in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro (decisione della Commissione federale delle case da gioco N 42-02). In quel caso il guadagno non era cifrabile e nello stabilire l'importo della sanzione la CFCG ha considerato che tra l'apertura della casa da gioco avvenuta il 7 luglio 2007 e la constatazione delle irregolarità erano trascorsi poco meno di due mesi. La decisione è stata confermata dalla Commissione federale di ricorso delle case da gioco con decisione 4 novembre 2004 e dal Tribunale federale (Sentenza del Tribunale federale del 27 maggio 2005 2A.15/2005). In un caso del 2006 la casa da gioco ha omesso di inoltrare in tempo il contratto concluso con un importante partner commerciale, contrariamente a quanto previsto nell'atto di concessione. In tal modo, la CFCG non ha avuto la possibilità di effettuare i necessari chiarimenti e, nel caso in cui fosse stato necessario, di imporre alcuni oneri all'approvazione del contratto. Inoltre sono state effettuate delle transazioni di denaro e di gettoni al di fuori dell'ambito sorvegliato dalle telecamere. In più la casa da gioco ha tralasciato di adottare le procedure e di introdurre i sistemi di controllo necessari onde perseguire o evitare efficacemente il riciclaggio di denaro. La casa da gioco è stata condannata al pagamento di una sanzione che qui corrispose al guadagno stimato aumentato del cinquanta per cento per un totale di Fr. 668'913.30. Sempre nel 2006, la Commissione federale di ricorso delle casa da gioco ha respinto una decisione di sanzione per un importo di Fr. 7'500.- emessa dalla CFCG contro

una casa da gioco. Nella stessa si reputava insufficiente la sorveglianza mediante telecamere di un tavolo da gioco. La Commissione federale di ricorso delle casa da gioco ha confermato l'esistenza di manchevolezze, ma ha però negato che la casa da gioco ne avesse tratto un vantaggio. Nello stesso anno la CFCG ha sanzionato con un importo di Fr. 16'000.- una casa da gioco per aver omesso di mettere a disposizione dei clienti i volantini informativi che contengono le regole dei giochi. L'infrazione non è stata qualificata come di minore gravità. L'importo corrisponde allo 0.1% del prodotto lordo dei giochi realizzato dalla casa in questione durante l'ultimo esercizio. Un'ulteriore sanzione è stata pronunciata dalla CFCG contro una casa da gioco, poiché la persona responsabile della lotta contro il riciclaggio di denaro non disponeva delle conoscenze sufficienti e poiché in quest'ambito gli impiegati del casinò non padroneggiavano le procedure previste. Inoltre la CFCG ha constatato differenti violazioni connesse all'organizzazione di tornei. Il genere e il numero delle violazioni hanno indotto la CFCG a concludere che la garanzia per una gestione ineccepibile non era più data (ciò è la premessa per il rilascio della concessione). Calcolandolo sul vantaggio amministrativo, la CFCG ha stabilito l'importo della sanzione con una percentuale all'1.5% sul prodotto lordo dei giochi. Visto tuttavia il non elevato grado di gravità dell'infrazione e considerata l'attitudine cooperativa, lo spirito di trasparenza rispettivamente l'aver ammesso di aver agito ripetutamente in modo negligente, la CFCG ha adattato l'importo della sanzione fissandolo allo 0.75% del prodotto lordo dei giochi, per un ammontare di Fr. 72'700.

E. 9.8

In sintesi, va ribadito che lo scopo della prevenzione e l'esigenza di una gestione costantemente conforme alla legge, specificatamente la trasparenza e la sicurezza dei giochi, devono comunque essere perseguiti in maniera conseguente. Dal punto di vista di questo Tribunale la mancanza principale che si può rimproverare alla ricorrente è la sorveglianza video che si è rivelata insufficiente e la mancanza di controllo del sistema di sorveglianza. Queste lacune, come si può evincere dalla decisione impugnata, in occasione dell'ispezione dell'11 novembre 2005 non furono più constatate. La sorveglianza del percorso degli euro dal tavolo alla macchina contasoldi non era evidentemente più un problema. D'altra parte le lungaggini in relazione alla trasmissione dei cd alla CFCG non hanno o hanno avuto a che fare solo indirettamente con il problema principale della videosorveglianza e del controllo del sistema. In altre parole, va considerato che l'infrazione tocca un aspetto nevralgico nella gestione della casa da gioco la cui gravità tuttavia paragonata alle situazioni precedentemente esposte non può essere considerata molto più elevata. Va inoltre considerata la durata della situazione illegale, la manifestata volontà a voler dar seguito alle richieste della CFCG. Va non da ultimo considerata anche la circostanza che la A. _____ è comunque una delle case da gioco con il prodotto lordo tra i più elevati. Ritenuto quindi che il problema principale dell'insufficiente sorveglianza video è da considerarsi risolto al fine di ottobre 2006, anche l'importo della sanzione decisa dalla CFCG appare sproporzionatamente alto.

E. 9.9

Il Tribunale amministrativo federale decide la causa o eccezionalmente la rinvia, con istruzioni vincolanti, all'autorità inferiore (art. 61 cpv. 1 PA). In casu non vi è motivo per una decisione cassatoria, pertanto questo Tribunale decide l'adattamento dell'importo della sanzione. Dall'apprezzamento generale delle circostanze sopra esposte ed in considerazione della prassi attuale, ridurre l'importo fissato dalla CFCG a Fr. 100'000 non appare pertanto

inadeguato per aver violato dal 1° marzo 2005 al 31 ottobre 2005 l'art. 5 OGAz e il punto 1.1 della concessione. Con questo importo si può concludere che la casa da gioco risenta l'effetto imposto dalla legge (art. 51 cpv.1 LCG). La cifra 1. del dispositivo della decisione impugnata va pertanto annullata e la decisione della CFCG del 25 ottobre 2006 modificata nel senso di una riduzione della sanzione da Fr. 743'000 a Fr. 100'000.

E. 10

I costi relativi alla procedura dinanzi all'istanza inferiore di cui al punto 2. del dispositivo della decisione impugnata per un importo di Fr 5'250 per le spese dell'ispezione speciale e dei solleciti successivi rispettivamente Fr. 6'175 per le spese di decisione e di stesura non sono contestate sostanzialmente. Considerato che la ricorrente deve lasciarsi rimproverare una violazione della concessione e che la procedura di sanzione si è rivelata giustificata, la cifra 2 del dispositivo della decisione impugnata dev'essere confermata.

E. 11

In considerazione che vi è stata una violazione della concessione, con la quale la ricorrente ha dato avvio alla procedura, che l'adozione di una sanzione è giustificata, che la conclusione contenuta nel ricorso non può essere accolta e che l'ammontare della sanzione viene corretto d'ufficio, la ricorrente - per quanto attiene alle spese processuali - dev'essere considerata quale parte soccombente. Tuttavia non è escluso che nell'ambito della definizione delle spese di procedura si tenga conto della circostanza che la sanzione va ridotta in modo considerevole. Le spese processuali vanno poste a carico della parte soccombente (art. 63 cpv. 1 PA). Le spese del procedimento dinanzi al Tribunale amministrativo federale comprendono la tassa di giustizia e i disborsi (art. 1 del Regolamento sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale, TS-TAF, RS 173.320.2). La tassa di giustizia è calcolata in funzione dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti (art. 2 cpv. 1 TS-TAF).

E. 11.1

Ritenuto quanto precede la ricorrente è da considerare parte soccombente, per cui le spese di procedura sono messe a suo carico. Tenendo conto dell'ampiezza dell'incanto, del tempo richiesto per la sua trattazione, e del valore litigioso di Fr. 743'000, per cui la tassa di giustizia varia da Fr. 5'000 a Fr. 20'000 (per un valore litigioso da Fr 500'000 1'000'000, art. 4 TS-TAF) e considerato l'ammontare dell'importo modificato della sanzione si giustifica fissare i costi della presente procedura di ricorso a Fr. 5'000. L'importo viene compensato con l'anticipo versato dalla ricorrente il 19 dicembre 2006.

E. 12

Considerate tutte le circostanze suesposte, non è giustificato riconoscere alla ricorrente, quale parte soccombente, un'indennità a titolo di spese ripetibili nel senso dell'art. 64 PA.