

Public consultation on the Green Paper on on-line gambling in the Internal Market

You are invited to reply to the on-line questionnaire. The questions listed in the Green Paper are reproduced in the same order hereunder. A pdf version of the [Green Paper](#) is available in all EU languages for guidance to the questions.

There are 51 questions in the consultation document. You may reply to those questions in any one of the EU languages. You may focus your contributions on the areas of most interest to you; you are not obliged to answer all the questions.

Please save this document on your computer. Once you have completed the questionnaire, come back to the on-line questionnaire. You will be able to upload your answers on page 3 of the on-line questionnaire.

The consultation will close on 31/07/2011.

We thank you for your participation.

Your name / Your organisation:

SKS365 GmbH

Questions from the Green Paper on on-line Gambling in the Internal Market

1. Regulating on-line gambling in the EU: Recent developments and current challenges from the Internal Market standpoint
 - 1.1. Purpose of the consultation
 - 1.2. On-line gambling in the EU: current situation

(1) Are you aware of any available data or studies on the EU on-line gambling market that would assist policy-making at EU and national level? If yes, do the data or study include licensed non-EU operators in the EU market?

(2) Are you aware of any available data or studies relating to the nature and size of the black market for on-line gambling services? (Unlicensed operators)

(3) What, if any, is your experience of EU-based on-line gambling operators licensed in one or more Member State and providing and promoting their

services in other EU Member States? What are your views on their impact on the corresponding markets and their consumers?

I servizi forniti da bookmakers online stabiliti in uno Stato membro dell'UE nei confronti di consumatori stabiliti in altri Stati membri migliora l'offerta a favore di questi ultimi e, a volte, fornisce addirittura garanzie di solvibilità maggiori rispetto a quelle (spesso insufficienti o inesistenti) fornite dagli operatori stabiliti nello stesso Stato di residenza del consumatore finale.

Ad esempio, i bookmakers online operanti in Italia sulla base di una concessione dell'AAMS non sono tenuti ad alcuna forma di tutela del consumatore né dal punto di vista della qualità del prodotto né dal quello della tutela dei pagamenti, che costituiscono gli indici fondamentali in tema di affidabilità del bookmaker.

In caso poi dovesse avvenire il fallimento del bookmaker, paradossalmente è più alta la probabilità che lo scommettitore recuperi il proprio credito presso un bookmaker non concessionario di AAMS, stante l'inesistenza di qualsivoglia privilegio di insediamento nell'asse fallimentare per default nei confronti dei bookmakers AAMS (i fondi prestatati a titolo fideiussorio servono infatti per garantire il pagamento delle imposte ed in caso di insolvenza lo Stato italiano non garantisce i pagamenti ai giocatori, scaricando la responsabilità sul bookmaker). Al contrario, per esempio, il giocatore sarebbe creditore privilegiato nei confronti di un bookmaker stabilito in Austria.

A tale proposito, va ricordato che l'esistenza di una miriade di piccoli bookmakers (spesso titolari di una sola licenza con centinaia di siti online) aumenta in maniera esponenziale il rischio di fallimento (cosa che sta accadendo puntualmente in Italia, dove decine di bookmakers AAMS, da ultimo betshop.it, stanno fallendo lasciando migliaia di giocatori privi dei loro legittimi pagamenti).

Inoltre, le quote offerte in Italia dai bookmakers concessionari di AAMS sono peggiori di quelle fornite da altri operatori concessionari in altri Stati Membri dell'UE. Pertanto, vietare ai bookmakers titolari di una concessione/autorizzazione in altri Stati membri di operare in un altro Stato membro, come avviene in Italia per ragioni di carattere esclusivamente fiscale (che, come noto, in base alla giurisprudenza costante della Corte di Giustizia, non possono giustificare restrizioni alle libertà di prestazione di servizi e di stabilimento) equivale ad obbligare il consumatore italiano ad acquistare un prodotto (senza alcuna obiettiva giustificazione) ad un prezzo superiore rispetto a quello che potrebbe pagare qualora lo stesso prodotto fosse acquistato in un altro Stato membro.

(4) What, if any, is your experience of licensed non-EU on-line gambling operators providing and promoting their services in EU Member States? What are your views on their impact on the EU market and on consumers?

Per quanto attiene ai bookmakers extra-UE, fra essi esistono ovviamente operatori affidabili ed altri meno. Ciò dipende anche dalla legislazione dello Stato di stabilimento. Tuttavia, il "rating" di un bookmaker non può dipendere dall'autorizzazione/concessione rilasciata da un ente nazionale (come ad esempio l'AAMS in Italia): esso dipende piuttosto da una serie di requisiti, che sono gli stessi validi per qualsiasi tipo di azienda ed attività (solidità economica, solvibilità, etc.)

(5) If any, which are the legal and/or practical problems that arise, in your view, from the jurisprudence of national courts and the CJEU in the field of online gambling? In particular, are there problems of legal certainty on your national and/or the EU market for such services?

L'esistenza di problemi di certezza del diritto è palese in Italia come in altri paesi europei.

La Corte di Giustizia UE decide in un modo, alcuni giudici nazionali si adeguano ed altri no. Il legislatore nazionale provvede a modo suo, spesso tramite rinvii a regolamenti ed escamotage giuridici.

In Italia sul fisico e sull'online esistono pronunce di segno opposto addirittura da parte delle stesse sezioni della Corte di Cassazione. Inoltre, ogni qualvolta la Corte di Giustizia UE sta per pronunciarsi sulla normativa esistente, il legislatore lancia un nuovo bando (come è ad esempio avvenuto con il decreto Bersani del 2006) che rende priva di utilità la pronuncia della Corte.

Persino per il gioco online di bookmakers legati ad AAMS, non vi è certezza del diritto. Ad esempio, i cosiddetti Totem (apparecchi elettronici per la raccolta di scommesse online installati in punti commerciali) vengono sequestrati e dissequestrati giornalmente, e la normativa a riguardo varia di settimana in settimana

Ad ulteriore dimostrazione dell'incertezza del diritto esistente nel settore della raccolta di scommesse a distanza, basti menzionare il fatto che mentre alcuni giudici nazionali - giustamente, sulla scorta della giurisprudenza della Corte di Giustizia UE - non ritengono applicabile ai cosiddetti CED, ossia ai centri di elaborazione dati che operano in Italia in veste di meri intermediari di bookmakers stabiliti in altri Stati membri (v., a tale proposito, la risposta all'ultimo quesito), le restrizioni imposte dall'AAMS - in virtù del titolo concessorio - ai cosiddetti "punti di commercializzazione", altri giudici nazionali confondono i CED con i punti di commercializzazione ritenendo, erroneamente, che la disciplina applicabile a questi ultimi sia applicabile anche ai primi.

(6) Do you consider that existing national and EU secondary law applicable to on-line gambling services adequately regulates those services? In particular, do you consider that coherence / consistency is ensured between, on one hand, the public policy objectives pursued by Member States in this field and, on the other hand, the national measures in force and/or the actual behaviour of public or private operators providing on-line gambling services?

Con particolare riguardo alle norme italiane, riteniamo che esse siano incoerenti ed ispirate principalmente, se non esclusivamente, da obiettivi fiscali. Quanto al comportamento di AAMS, esso ha come unico obiettivo quello di "far cassa", spesso in spregio al diritto dell'UE ed agli interessi dei consumatori.

Other comments on issues raised in section 1

2. Key policy issues subject to the present consultation

2.1. Definition and organisation of on-line gambling services

(7) How does the definition of on-line gambling services in the Green Paper differ from definitions at national level?

(8) Are gambling services offered by the media considered as games of chance at national level? Is there a distinction drawn between promotional games and gambling?

(9) Are cross-border on-line gambling services offered in licensed premises dedicated to gambling (e.g. casinos, gambling halls or a bookmaker's shop) at national level?

(10) What are the main advantages/difficulties associated with the coexistence in the EU of differing national systems of, and practices for, the licensing of on-line gambling services?

La prassi per il rilascio di licenze, concessioni o autorizzazioni, dovrebbe basarsi sulla valutazione di requisiti soggettivi, sulla solidità di un'azienda e non dipendere semplicemente dal pagamento di imposte o di altre gabelle ad enti (come l'AAMS) asseritamente preposti al controllo dell'operato dei concessionari.

Il sistema italiano pare assai lacunoso per: (i) la facilità in tema di requisiti soggettivi per il rilascio della licenza, (ii) l'assenza, come detto in precedenza, di strumenti a tutela del consumatore (v. sopra, risposta al quesito n. 3), e (iii) l'inutile necessità di duplicazione di altri titoli comunitari da parte di operatori in altri Stati membri che intendano fornire i propri servizi in Italia (mancanza del principio di reciprocità). Inoltre, l'obbligo dei concessionari di conformarsi alle regole dettate da AAMS, comprime inevitabilmente lo spirito di libera iniziativa economica azzerando gli incentivi agli investimenti.

In Austria, al contrario, vale il principio di reciprocità in termini assoluti, cioè una licenza ottenuta in paese UE è utilizzabile immediatamente in tutto il territorio austriaco.

Other comments on issues raised in section 2.1

2.2. Related services performed and/or used by on-line gambling services providers

(11) With focus on the categories mentioned in the Green Paper, how are commercial communications for (on-line) gambling services regulated for at national level? Are there specific problems with such cross-border commercial communications?

Il sistema italiano prevede che i bookmakers concessionari di AAMS possano fare qualsivoglia tipo di pubblicità, la più aggressiva possibile, spesso al limite dell'invito alla compulsività, in ogni dove e in ogni luogo, mentre per gli operatori esteri qualsiasi forma di

pubblicità è completamente vietata. Ciò dimostra ulteriormente l'incoerenza del sistema italiano ed il fatto che le restrizioni nei confronti degli operatori stranieri siano motivate solo da obiettivi di natura fiscale.

(12) Are there specific national regulations pertaining to payment systems for on-line gambling services? How do you assess them?

(13) Are players' accounts a necessary requirement for enforcement and player protection reasons?

(14) What are the existing national rules and practices relating to customer verification, their application to on-line gambling services and their consistency with data protection rules? How do you assess them? Are there specific problems associated with customer verification in a cross-border context?

Other comments on issues raised in section 2.2

2.3. Public interest objectives

2.3.1. Consumer protection

(15) Do you have evidence that the factors listed in the Green Paper are linked to and/or central for the development of problem gambling or excessive use of on-line gambling services? (if possible, please rank them)

(16) Do you have evidence that the instruments listed in the Green Paper are central and/or efficient to prevent or limit problem gambling relating to on-line gambling services? (if possible, please rank them)

(17) Do you have evidence (e.g. studies, statistical data) on the scale of problem gambling at national or EU level?

(18) Are there recognised studies or evidence demonstrating that on-line gambling is likely to be more or less harmful than other forms of gambling for individuals susceptible to develop a pathological gaming pattern?

(19) Is there evidence to suggest which forms of on-line gambling (types of games) are most problematic in this respect?

(20) What is done at national level to prevent problem gambling? (E.g. to ensure early detection)?

(21) Is treatment for gambling addiction available at national level? If so, to what extent do on-line gambling operators contribute to the funding of such preventive actions and treatment?

(22) What is the required level of due diligence in national regulation in this field? (e.g. recording on-line players' behaviour to determine a probable pathological gambler?).

(23) What is the statutory age limit for having access to on-line gambling services in your Member State? Are existing limits adequate to protect minors?

(24) Are on-line age controls imposed and how do these compare to off-line 'face-to-face' identification?

(25) How are commercial communications for gambling services regulated to protect minors at national or EU level? (e.g. limits on promotional games that are designed as on-line casino games, sports sponsorship, merchandising (e.g. replica jerseys, computer games etc) and use of social on-line networks or video-sharing for marketing purposes.

(26) Which national regulatory provisions on license conditions and commercial communications for on-line gambling services account for the risks described in the Green Paper and seek to protect vulnerable consumers? How do you assess them?

Other comments on issues raised in section 2.3.1

2.3.2. Public order

(27) Are you aware of studies and/or statistical data relating to fraud and on-line gambling?

(28) Are there rules regarding the control, standardisation and certification of gambling equipment, random generators or other software in your Member State?

(29) What, in your opinion, are the best practices to prevent various types of fraud (by operators against players, players against operators and players against players) and to assist complaint procedures?

(30) As regards sports betting and outcome fixing - what national regulations are imposed on on-line gambling operators and persons involved in sport events/games to address these issues, in particular to prevent 'conflicts of interest'? Are you aware of any available data or studies relating to the magnitude of this problem?

(31) What issues should in your view be addressed in priority?

(32) What risks are there that a (on-line) sports betting operator, which has entered into a sponsorship agreement with a sports club or an association, will seek to influence the outcome of a sports event directly or indirectly for profitable gain?

Le domande da 27 a 32 riguardano la prevenzione di frodi e il fenomeno del "match fixing".

A tale proposito non si può dimenticare l'assoluto immobilismo di AAMS (organo deputato al controllo) ed, al contrario, l'assiduo impegno anche di operatori stabiliti in altri Stati membri (come è il caso di SKS365 GmbH) nel denunciare i fenomeni di partite combinate (denunce alla procure di Bari - Roma, collaborazione con la procura di Cremona per l'operazione last.bet e con la DDA di Napoli) .

Poco credibile è anche un sistema in base al quale un ente (come AAMS) che guadagna sul fatturato dei concessionari, sia preposto a segnalare fenomeni sospetti quando ovviamente il suo interesse è di segno completamente opposto.

Del tutto inadeguata è anche l'attività dell'ESSA (European Sport Security Association) che dovrebbe segnalare match sospetti ma, in realtà, è altrettanto poco, se non addirittura meno, attiva di AAMS nell'effettuare tali segnalazioni.

Quello del "match fixing" è un problema più che prioritario che andrebbe prevenuto e che il sistema italiano non pare in grado di affrontare. Questa è una delle priorità per tutto il gioco online/offline, rischiando in caso contrario che l'intero sistema perda credibilità.

(33) What concrete cases are there that have demonstrated how on-line gambling could be used for money laundering purposes?

(34) Which micro-payments systems require specific regulatory control in view of their use for on-line gambling services?

(35) Do you have experience and/or evidence of best practice to detect and prevent money laundering?

(36) Is there evidence to demonstrate that the risk of money laundering through on-line gambling is particularly high in the context of such operations set up on social web-sites?

(37) Are national e-commerce transparency requirements enforced to allow for illegally operated services to be tracked and closed? How do you assess this situation?

Le domande da 33 a 37 si riferiscono al rischio di fenomeni di riciclaggio nell'ambito del gioco online.

A tale proposito, occorre segnalare ancora una volta che la normativa italiana non pare adeguata a prevenire tali fenomeni, mentre la normativa austriaca prevede strumenti e controlli assai più efficaci.

Other comments on issues raised in section 2.3.2

2.3.3. Financing of benevolent and public interest activities as well as events on which on-line sports betting relies

(38) Are there other gambling revenue channeling schemes than those described in the Green Paper for the public interest activities at national or EU level?

(39) Is there a specific mechanism, such as a Fund, for redistributing revenue from public and commercial on-line gambling services to the benefit of society?

(40) Are funds returned or re-attributed to prevention and treatment of gambling addiction?

(41) What are the proportions of on-line gambling revenues from sports betting that are redirected back into sports at national level?

(42) Do all sports disciplines benefit from on-line gambling exploitation rights in a similar manner to horse-racing and, if so, are those rights exploited?

(43) Do on-line gambling exploitation rights that are exclusively dedicated to ensuring integrity exist?

(44) Is there evidence to suggest that the cross-border "free-riding" risk noted in the Green Paper for on-line gambling services is reducing revenues to national public interest activities that depend on channelling of gambling revenues?

(45) Do there exist transparency obligations that allow for gamblers to be made aware of whether and how much gambling service providers are channelling revenues back into public interest activities?

Le domande da 38 a 45 concernono l'opportunità di creare fondi da destinare ad interessi pubblici o agli organizzatori di competizioni sportive.

In Italia non esiste nulla di ciò, mentre per esempio la Francia prevede una tassa a favore della lega calcio per scommesse effettuate su ciascuna competizione.

A tal proposito si inserisce la nostra proposta alla Lega Calcio, basata sul concetto di presenza su un determinato territorio e sulla base di un canone fisso, piuttosto che su una percentuale sul giocato (fenomeno che innesca elusione ed impossibile da conciliare con gli oneri imposti da altre leghe).

Other comments on issues raised in section 2.3.3

2.4. Enforcement and related matters

(46) Which form of regulatory body exists in your Member State and what are its competences, its scope of action across the on-line gambling services as defined in the Green Paper?

(47) Is there a national register of licensed operators of gambling services? If so, is it publicly accessible? Who is responsible for keeping it up to date?

(48) Which forms of cross-border administrative cooperation are you aware of in the domain of gambling and which specific issues are covered?

(49) Are you aware of enhanced cooperation, educational programmes or early warning systems as described in the Green Paper that are aimed at strengthening integrity in sport and/or increase awareness among other stakeholders?

(50) Are any of the methods mentioned in the Green Paper, or any other technical means, applied at national level to limit access to on-line gambling services or to restrict payment services? Are you aware of any cross-border initiative(s) aimed at enforcing such methods? How do you assess their effectiveness in the field of on-line gambling?

(51) What are your views on the relative merits [in terms of suitability and efficiency] of the methods mentioned in the Green Paper as well as any other technical means to limit access to gambling services or payment services?

Le domande 50-51 paiono riferirsi all'Italia, forse unico Stato membro ove il blocco dei domini avviene da parte di un'ente amministrativo (l'AAMS) piuttosto che da organi di polizia. Tale metodo, oltre ad essere comunque facilmente aggirabile, è assolutamente contrario ai principi di libera circolazione. Ad esempio, un cittadino britannico in vacanza in Italia non può accedere ad un sito di scommesse on-line cui è regolarmente iscritto nel suo paese d'origine.

Inoltre, questo tipo di misure favorisce i bookmakers privi di alcuna licenza, che non vengono segnalati, e possono quindi operare senza problemi.

Other comments on issues raised in section 2.4

Other comments on issues raised in the Green Paper

A pagina 15 del Libro verde, viene specificato che, ai fini della consultazione lanciata dalla Commissione, "per servizio di gioco d'azzardo on-line si intende un servizio che implica una posta pecuniaria in giochi dipendenti dalla fortuna, comprese le lotterie e le scommesse, forniti a distanza, mediante strumenti elettronici e su richiesta del singolo destinatario di servizi."

Inoltre, la nota a piè di pagina n. 51 del Libro verde aggiunge che: "Con le espressioni "a distanza" e "su richiesta del singolo destinatario" si intende una richiesta on-line da parte del destinatario rivolta all'operatore di gioco d'azzardo on-line senza ricorrere a intermediari, quale il personale di un punto vendita. Se l'operazione a distanza viene effettuata per il tramite di una rete di persone fisiche che fungono da intermediari utilizzando strumenti elettronici, si ritiene che essa non rientri nella definizione".

Si noti, a tale proposito, che molti bookmakers regolarmente detentori di una licenza/concessione/autorizzazione in uno Stato membro dell'UE operano in altri Stati membri dell'UE proprio con le modalità descritte nell'ultima frase della nota a piè di pagina n. 51 del Libro verde. Ciò in quanto molti potenziali clienti non dispongono di mezzi telematici o, in ogni caso, preferiscono effettuare le proprie giocate in punti fisici ove, avendo un contatto diretto con il personale dell'esercizio commerciale, si sentono maggiormente tutelati da eventuali frodi. Non è un caso, d'altronde, che alcune delle più importanti sentenze della Corte di Giustizia in materia di raccolta di scommesse traggano origine proprio da situazioni simili a quelle escluse dalla nota a piè di pagina n. 51, (si vedano, ad es. le sentenze Gambelli e Placanica nonché, di recente, la sentenza della Corte di Giustizia nelle cause riunite C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07 Marcus Stoß e altri).

Alla luce di quanto precede, si ritiene pertanto che il Libro verde escluda dal proprio ambito di applicazione alcune delle situazioni più frequenti nell'ambito delle restrizioni transfrontaliere alle libertà di prestazione di servizi e di stabilimento nel settore della raccolta delle scommesse, relegando l'ambito di applicazione della consultazione lanciata dalla Commissione a situazioni sostanzialmente marginali.