

# Le minacce *reali!* del GATS

Le prime sentenze dei “tribunali” del WTO confermano tutti i timori sulle implicazioni dell’Accordo Generale sul Commercio nei Servizi



Nel corso del 2004 sono giunte a conclusione le prime due vertenze inerenti il commercio nei servizi: la prima relativa alle telecomunicazioni (caso “Telmex”), la seconda al commercio nella categoria del gioco d’azzardo praticata nei “casinò online”.

Il WTO<sup>1</sup> fonda la sua fama negativa proprio sulle sentenze delle sue corti interne che però sinora avevano sempre riguardato le clausole del GATT<sup>2</sup>, l’accordo competente in materia di merci, e di altri accordi WTO ma mai in maniera esclusiva quelle del GATS.

Non vi era perciò conferma a molte delle minacce paventate, basate sulla constatazione che il testo dell’accordo presenta numerose lacune e che in molte parti sarebbero necessarie delle integrazioni chiarificatrici.

I governi hanno però rinunciato a questo mandato demandandone l’interpretazione alle corti chiamate a derimere le dispute commerciali. Le prime due sentenze, analizzate in questo testo, confermano tutti i timori espressi in precedenti documenti<sup>3</sup>.

La stessa delegazione americana, dopo la consegna dell’Interim Report sul caso “gioco d’azzardo e scommesse”, scrisse al *panel* che la sentenza dava ragione alle critiche dei numerosi gruppi anti-GATS sulla ingiustificata intrusione nella sovranità dei governi nel regolare i propri servizi. Il commissario USA al commercio, Robert Zoellick, la definì come “assolutamente oltraggiosa”, ma l’aggettivo non lo merita la sentenza, eventualmente lo merita l’accordo stesso e chi l’ha scritto; la corte si è limitata ad interpretare, secondo la logica WTO, quanto i paesi membri concordarono durante l’Uruguay Round.

<sup>1</sup> World Trade Organization, Organizzazione Mondiale del Commercio.

<sup>2</sup> GATT: General Agreement on Tariffs and Trade; GATS: General Agreement on Trade in Services.

<sup>3</sup> Ci si riferisce a vari documenti preparati dalla Rete di Lilliput e disponibili sul sito [www.beati.org/wto](http://www.beati.org/wto)

In sintesi dai due casi analizzati emerge quanto segue:

**1** il GATS limita la sovranità dei governi a regolare in "casa propria" la gestione dei servizi inclusi negli allegati all'accordo.

Da sempre i nostri governi hanno opposto alle critiche la medesima litania: "il GATS non minaccia il diritto di ogni stato di regolare i servizi al proprio interno", facendo riferimento al preambolo dell'accordo che però tutti sanno non valere nulla rispetto agli articoli del testo in caso di controversia.

La corte che ha affrontato il caso del gioco d'azzardo ha scritto che:

*"La sovranità regolatrice dei membri è un pilastro essenziale della progressiva liberalizzazione degli scambi nei servizi, ma termina dove i diritti di altri [paesi] membri sotto il GATS sono alterati."*

**2** Il GATS si applica a tutti i livelli di governo: da quello nazionale a quello federale, regionale e locale, come avevamo sempre sottolineato.

Ne tengano conto coloro che sostengono federalismo e devolution.

**3** Le eccezioni alle regole del GATS non valgono nulla. Gli USA avevano infatti fatto appello, nella loro difesa nella causa intentata da Antigua, ad uno specifico articolo che permetterebbe delle eccezioni "necessarie" a difendere "la pubblica moralità". La sentenza ha riconosciuto che la legislazione USA serviva "interessi sociali molto importanti" ma, come avevamo letto in decine di sentenze GATT, gli USA non hanno valutato "ragionevoli alternative compatibili col WTO" e meno restrittive per il commercio.

**4** Il GATS funziona anche come accordo sulla concorrenza poiché nel caso Telmex, il Reference paper relativo alle telecomunicazioni si è dimostrato uno strumento vincolante perché i governi stabiliscano norme che impediscano comportamenti anticompetitivi verso le imprese estere.

**5** il GATS non è favorevole alle necessità dei Paesi in via di sviluppo (PVS).

Nella causa Telmex, il Messico aveva citato a sua difesa il preambolo dell'accordo che stabilisce delle flessibilità a favore delle esigenze dei paesi in via di sviluppo.

Secondo il Messico, il GATS non eliminava il diritto dei governi a considerare nelle proprie leggi i rispettivi obiettivi di politica nazionale come quello di sviluppare e migliorare la propria rete di telecomunicazione. La sentenza gli ha dato torto.

**6** Il GATS minaccia la garanzia di accesso universale ai servizi. Sempre nella causa sulle telecomunicazioni, il Messico si era difeso dall'accusa dei costi troppo elevati, dicendo che nella tariffa definita per le comunicazioni con gli USA, era presente un costo non legato al servizio ma che serviva a migliorare le infrastrutture e a compensare servizi non remunerativi in modo da garantire un accesso universale al servizio telefonico. La corte ha detto che questo non è conforme al GATS.

**7** i governi perdono ma le aziende vincono.

Se il dipartimento al commercio USA si è infatti stracciato le vesti dopo la sentenza sul gioco d'azzardo, le imprese americane hanno reagito in maniera diametralmente opposta. Un portavoce della MGM Mirage, un "conglomerato" di aziende del settore scommesse e gioco d'azzardo ha riferito al Wall Street Journal: "sto andando a scrivere una lettera di ringraziamento ad Antigua".

Lo stato Caraibico nel sostenere la propria causa si è avvalso della Mendel Blumenfeld, una società legale statunitense che vede fra i suoi clienti imprese di questo settore, e l'europea Herbert Smith, che annovera fra i suoi consulenti l'ex commissario europeo al commercio Lord Brittain.



## MEXICO – MEASURES AFFECTING TELECOMMUNICATIONS SERVICES

La disputa commerciale riguarda **le leggi nazionali Messicane che regolano la fornitura dei servizi di telecomunicazione.**

### A. INTRODUZIONE<sup>4</sup>

Il 17 Agosto del 2000, gli Stati Uniti, rifacendosi alla procedura stabilita dall'Accordo sulla Risoluzione delle Controversie (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes) e all'articolo XXIII del General Agreement on Trade in Services (the "GATS")<sup>5</sup>, chiesero al governo Messicano di procedere con delle consultazioni indicando come tema il rispetto degli obblighi sottoscritti dal Messico nei servizi di telecomunicazione.

Le consultazioni, svoltesi il 10 Ottobre 2000, non diedero risultati soddisfacenti cosicché gli USA chiesero ufficialmente<sup>6</sup> l'allestimento di una corte giudicante (comunemente chiamata panel) per esaminare la vertenza.

Il Messico si oppose a tale richiesta ed il 16 gennaio 2001 si svolse una seconda consultazione fra i due paesi. Dopo il fallimento di questo ulteriore incontro, il WTO stabilì la corte giudicante in seguito alla seconda richiesta americana del 13 febbraio (la possibilità di bloccare la costituzione del panel è prevista una sola volta).

Il panel venne stabilito il 17 Aprile 2002 e i nominativi dei componenti vennero comunicati il 26 agosto dal direttore generale: Presidente Ernst-Ulrich Petersmann<sup>7</sup>, gli altri due membri erano Mr Raymond Tam e Mr Björn Wellenius<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Questa parte fa riferimento alla sentenza riportata nel documento WTO: WT/DS204/R.

<sup>5</sup> Vedi documento WT/DS204/1.

<sup>6</sup> L'annuncio della richiesta è dell'8 novembre 2000.

<sup>7</sup> Di nazionalità tedesca, professore universitario, consulente legale del GATT/WTO.

La corte si è riunita in due sessioni il 17/18 dicembre 2002 e 12/13 marzo 2003.

L'Interim Report<sup>9</sup> è stato consegnato alle parti coinvolte il 21 Novembre 2003, mentre la sentenza finale il 12 marzo 2004.

## B. LA SITUAZIONE DEL MERCATO MESSICANO DELLE TELECOMUNICAZIONI

Prima del 1997 i servizi di telecomunicazione relativi alle lunghe distanze erano affidati in regime di monopolio alla **Teléfonos de México, S.A. de C.V.** ("Telmex").

Dopo quella data il Messico autorizzò altre società nazionali a fornire servizi internazionali stabilendo però che le tariffe sarebbero state concordate dal fornitore con maggior quota di mercato.

Attualmente esistono 27 concessionarie abilitate a fornire servizi a lunga distanza fra cui due affiliate a imprese statunitensi: Avantel (di WorldCom) e Alestra (AT&T); Telmex rimane il principale fornitore.

La legge federale che governa le telecomunicazioni (Federal Telecommunications Law - FTL) stabilisce un segretariato ("*Secretaría de Comunicaciones y Transportes*"), autorizzato a gestire le concessioni richieste per operare sulla rete di comunicazione pubblica (public telecommunications networks<sup>10</sup>). Queste concessioni possono essere attribuite a società Messicane in cui la proprietà estera non superi il 49% delle azioni, eccetto che per la telefonia cellulare.<sup>11</sup>

Regole particolari sono applicate alle società di commercializzazione (tecnicamente riferite come "*comercializadoras*" dalla legislazione messicana e "commercial agencies" in quella statunitense).<sup>12</sup> Una commercial agency è in sostanza una impresa che non possiede alcuna infrastruttura ma che si limita a fornire servizi di telecomunicazione utilizzando linee affittate.

Per le comunicazioni sulle lunghe distanze il Segretariato ha fra le sue agenzie sussidiarie una Commissione ("*Comisión Federal de Telecomunicaciones*") che ha stilato un apposito regolamento (The International Long Distance Rules, "ILD Rules").

Il servizio interurbano internazionale è definito come il servizio per cui tutto il traffico commutato internazionale è realizzato attraverso Gateway internazionali<sup>13</sup>.

L'interconnessione diretta con le reti di telecomunicazioni pubbliche straniere per trasportare il traffico internazionale può essere fatta soltanto "dagli operatori internazionali di Gateway", autorizzati dalla Commissione "a funzionare come uno scambio di commutazione con le linee internazionali<sup>14</sup>".

Ogni operatore internazionale di Gateway deve applicare una "percentuale tariffaria" stabilita per ogni paese estero attraverso delle trattative con gli operatori di quel paese, dal licenziatario interurbano di servizio in possesso della maggior quota del mercato (ovvero Telmex).<sup>15</sup>

---

<sup>8</sup> Un passato in Deutsche Bank il primo, nella Banca mondiale come esperto in telecomunicazioni al dipartimento industria ed energia il secondo.

<sup>9</sup> L'Interim Report costituisce una sorta di pre-sentenza consegnata solo alle due parti in causa in modo che possano presentare ulteriori note prima di quella finale.

<sup>10</sup> Vedi FTL, Articolo 11.

<sup>11</sup> Vedi FTL, Articolo 12.

<sup>12</sup> La traduzione inglese della FTL riporta il termine "telecommunications service marketing companies".

<sup>13</sup> Vedi ILD Rule 2:XI.

<sup>14</sup> Vedi ILD Rule 2:VIII.

<sup>15</sup> Vedi ILD Rule 13.

C. GLI IMPEGNI DEL MESSICO NELL'ACCORDO GENERALE SUL COMMERCIO NEI SERVIZI (GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES, GATS)

Il Messico ha inserito il settore delle comunicazioni fra quelli impegnati a rispettare le regole di:

- ◆ Accesso al mercato (Articolo XVI);
- ◆ Trattamento nazionale (Articolo XVII);
- ◆ Impegni aggiuntivi (Articolo XVIII), consistenti nelle regole specificate nel cosiddetto "reference paper", una serie di principi relativi a garanzie d'interconnessione, trasparenza nella concessione delle licenze e regole per la salvaguardia della concorrenza negoziato nel 1997.

Pagina dell'elenco degli impegni del Messico relativa alle telecomunicazioni

MEXICO - SCHEDULE OF SPECIFIC COMMITMENTS¶			
Modes of supply: (1) Cross-border supply (2) Consumption abroad (3) Commercial presence (4) Presence of natural persons**			
Sector or subsector**	Limitations on market access**	Limitations on national treatment**	Additional commitments**
2.C. TELECOMMUNICATIONS SERVICES¶	¶	¶	¶
¶ Telecommunications services supplied by a facilities based public telecommunications network (wire-based and radioelectric) through any existing technological medium, included in subparagraphs (a), (b), (c), (f), (g) and (o).¶	(1) None, except the following:¶ International traffic must be routed through the facilities of an enterprise that has a concession granted by the Ministry of Communications and Transport (CT).¶	(1) None¶	¶ Mexico undertakes the obligations contained in the reference paper attached hereto.**
¶ Radio broadcasting, cable television, satellite transmissions of DTH and DBS services and of audio digital services are excluded.¶	(2) None¶ (3) A concession <sup>1</sup> from the SCT is required. Only enterprises established in conformity with Mexican law may obtain such a concession.¶	(2) None¶ (3) None**	
**	** Concessions for spectrum frequency bands for specific uses will be granted by public invitation to tender.¶	**	**

Settore incluso negli impegni GATS

Limitazioni di accesso al mercato: la concessione per la presenza commerciale è soggetta a concessione del Ministero delle telecomunicazioni; idem per poter svolgere commercio "cross-border".

Come impegno aggiuntivo è indicata l'adesione ai principi del Reference paper

Nessuna limitazione al trattamento nazionale, perciò le imprese straniere non possono essere trattate "meno favorevolmente" di quelle nazionali.

## D. L'ACCUSA STATUNTENSE

Nel sostenere la causa il governo americano ha indicato quattro punti:

I. Il Messico non ha assicurato che la Telmex fornisse alle società di telecomunicazione USA interconnessioni in termini e condizioni ragionevoli e a prezzi "cost-oriented";

II. Le leggi messicane non assicurano che le imprese americane abbiano un accesso senza discriminazioni ai servizi e alla rete telecom pubblica;

III. Il Messico ha violato la clausola WTO conosciuta come "trattamento nazionale";

IV. Le leggi messicane non prevengono e non impediscono alla Telmex di praticare comportamenti anticompetitivi.

Titolo dell'accusa	Relativa clausola del GATS violata
Costi troppo elevati	Sections 2.1 and 2.2 of the Reference Paper
Discriminazione	Sections 5(a) and (b) of the GATS
Trattamento nazionale	Articolo XVII del GATS
Pratiche Anticompetitive	Section 1.1 of the Reference Paper

## E. LA DIFESA MESSICANA

Il Messico ha ovviamente rifiutato tutti i capi d'accusa, specificando che tutte le leggi citate dagli Stati Uniti come non conformi alle clausole del GATS non contraddicono gli impegni sottoscritti dal Messico.<sup>16</sup>

Il paese centroamericano ha tentato di evidenziare la flessibilità dell'accordo sostenendo che il GATS non limita i diritti dei paesi firmatari ad attuare le leggi ritenute necessarie a raggiungere degli obiettivi nazionali.

In particolare è stata sottolineata la condizione messicana di paese in via di sviluppo e citato il trattamento particolare che il GATS e tutti gli accordi WTO (teoricamente) garantirebbero a questa categoria di paesi.

Il Messico ha evidenziato che i paesi in via di sviluppo non sono generalmente produttori di tecnologia ma consumatori e che pagano costi maggiori per mantenersi alla pari con i paesi industrializzati.

Il Messico ha accusato gli USA di avere ignorato la seguente dichiarazione contenuta nel preambolo del GATS:

*I Membri, [...] desiderosi di costituire un quadro di riferimento multilaterale di principi e norme in materia di scambi di servizi [...] su una base di reciproco vantaggio, nonché a garantire un equilibrio generale di diritti ed obblighi, pur nel debito rispetto degli obiettivi di politica nazionale,*

*riconoscendo il diritto dei Membri di regolamentare, anche introducendo nuove norme, la fornitura di servizi nei rispettivi territori, al fine di rispettare gli obiettivi di politica nazionale e,*

<sup>16</sup> Vedi il primo documento sottoposto dal messico alla corte e riportato nel paragrafo 267 della sentenza finale. Vedi anche il primo discorso orale riportato nel paragrafo 58, il secondo documento scritto, presente nel paragrafo 107 e il secondo intervento orale nel paragrafo 124.

*alla luce delle asimmetrie esistenti nel grado di sviluppo della normativa sui servizi nei diversi paesi, la particolare necessità dei paesi in via di sviluppo di esercitare tale diritto,*

*desiderosi di favorire la crescente partecipazione dei paesi in via di sviluppo agli scambi di servizi, nonché l'espansione delle loro esportazioni nel campo dei servizi, tra le altre cose attraverso il rafforzamento della capacità del settore terziario nazionale, nonché della sua efficienza e competitività..."*

Secondo il Messico, quanto sopra riportato, definisce che l'obiettivo della liberalizzazione non può costituire una giustificazione all'interpretazione americana del GATS perché secondo il suo preambolo, **i paesi in via di sviluppo possono considerare nelle loro leggi i rispettivi obiettivi di politica nazionale** e fra questi il Messico ha posto lo sviluppo e il miglioramento della propria rete di telecomunicazione.

In sostanza il Messico si è difeso dicendo che nella tariffa definita per le comunicazioni con gli USA, è presente un costo non legato al servizio ma che serve a migliorare le infrastrutture e a compensare servizi non remunerativi. In altre parole, nel sistema di telecomunicazioni di un paese esistono servizi redditizi e altri no, che uno stato assicura per garantire un accesso universale al servizio.

## F. SENTENZA

La sentenza ha dato ragione agli Stati Uniti riconoscendo che:

- ◆ Il Messico, con le sue leggi, non ha assicurato che le imprese USA pagassero per i servizi utilizzati delle tariffe "cost-oriented". (violata sezione 2.2(b) Reference Paper)
- ◆ Il Messico non ha preso misure sufficienti per evitare che Telmex assumesse comportamenti anticompetitivi (violata la sezione 1.1)
- ◆ Non ha applicato termini ragionevoli per l'accesso ai fornitori americani, (comprese le commercial agency) della rete pubblica telecom messicana (violata la sezione 5(a))

## G. CONCLUSIONI

La controversia che ha opposto USA e Messico sui servizi di telecomunicazione è stata seguita con molta attenzione dalle imprese del settore e dagli esperti di commercio internazionale perché si è trattato della prima causa interamente ed esclusivamente riferita all'accordo GATS.

Motore dell'iniziativa sono state le imprese americane WorldCom ed AT&T, desiderose di veder ridotti i costi per le comunicazioni col Messico. L'esito della vertenza ha stabilito due importanti principi:

- ◆ Qualificare col termine "ragionevole" una tariffa "cost-oriented" significa che in essa non devono essere inseriti costi accessori non direttamente connessi con il servizio a cui è riferita.
- ◆ Le eventuali flessibilità per i paesi in via di sviluppo sono esclusivamente quelle concordate in fase di negoziato e tradotte in precise e circostanziate eccezioni.

Il primo risultato rende impossibili le sovvenzioni trasversali ("cross-subsidize"), ovvero sostenere servizi non remunerativi compensando le relative perdite con parte dei ricavi ottenuti attraverso altri servizi. **Certamente si tratta di un ostacolo per assicurare l'accesso universale ai servizi.**

Il secondo risultato della vertenza costituisce un campanello di allarme per tutti i PVS impegnati nei negoziati per il rinnovo del GATS poiché afferma che il preambolo non ha alcun valore legale e le tanto citate flessibilità dell'accordo rispetto ai diversi livelli di

sviluppo dei paesi **firmatari o si concretizzano nelle fasi di negoziato o rimangono sulla carta.**

Il Messico aveva sostenuto nella sua difesa che i PVS potevano “stabilire ragionevoli condizioni di accesso ed utilizzo delle reti pubbliche di trasmissione al fine di migliorare le infrastrutture ed incrementare la partecipazione nel commercio dei servizi di telecomunicazione”; il panel ha chiarito che per ottenere tali benefici il Messico avrebbe dovuto definirli al momento della sottoscrizione del GATS.

*“il Messico sostiene che gli impegni presi dai membri dei paesi in via di sviluppo devono essere interpretati alla luce del paragrafo 5 del preambolo del GATS e dell'articolo IV del GATS che riconoscono che questi membri hanno bisogno di "incrementare efficienza e competitività nei servizi domestici". Tuttavia, notiamo che queste disposizioni descrivono i tipi di impegni che i membri dovrebbero fare riguardo ai membri del paese in via di sviluppo; non forniscono un'interpretazione degli impegni già assunti da quei paesi in via di sviluppo.”<sup>17</sup>*

Un altro importante segnale scaturito dalla sentenza riguarda la sovranità dei governi. Negli anni recenti molti di loro<sup>18</sup> avevano citato proprio il Reference Paper delle telecomunicazioni per dimostrare che il GATS non imponeva loro alcun vincolo nel tentativo di garantire l'accesso universale ai servizi.

Il punto indicato era quello che afferma che:

*Tutti i [paesi] membri hanno il diritto di definire gli impegni di accesso universale al servizio che desiderano mantenere. Tali obblighi non saranno da considerare anti-concorrenziali, se amministrati in maniera trasparente, non discriminatoria e 'concorrenzialmente neutra' e non siano di ostacolo al commercio più del necessario, per il tipo di servizio universale definito dal [paese] membro.”<sup>19</sup>*

A ben vedere non si tratta di una affermazione molto chiara, lo è ora dopo il verdetto del panel: un governo per assicurare l'accesso universale deve dimostrare che le misure attuate siano necessarie e non vi siano alternative meno distorsive per il commercio.

Risulta confermato quanto si temeva: una volta che un paese ha sottoscritto degli impegni nelle sue liste GATS, **i suoi spazi di sovranità si riducono drasticamente.**

## H. EPILOGO

Il 1 giugno 2004 Stati Uniti e Messico hanno annunciato pubblicamente di aver raggiunto un accordo per risolvere la disputa. Le tariffe per l'interconnessione con l'estero sono state ridotte e, come annunciato dal Dipartimento per il commercio americano, gli americani risparmieranno milioni di dollari nelle telefonate col Messico.

---

<sup>17</sup> Testo originale: “More generally, Mexico argues that commitments made by developing country Members have to be interpreted in the light of paragraph 5 of the preamble to the GATS, and GATS Article IV which recognize that these Members need to “strengthen their domestic services capacity and efficiency and competitiveness”. However, we note that these provisions describe the types of commitments that Members should make with respect to developing country Members; they do not provide an interpretation of commitments already made by those developing country Members.”

<sup>18</sup> Ad esempio la Gran Bretagna nel dicembre 2003 in risposta alle consultazioni sul GATS:

<http://www.dti.gov.uk/ewt/gats2000.doc>

<sup>19</sup> La traduzione è dell'autore, l'originale recita quanto segue: “Universal service: Any Member has the right to define the kind of universal service obligation it wishes to maintain. Such obligations will not be regarded as anti-competitive *per se*, provided they are administered in a transparent, non-discriminatory and competitively neutral manner and are not more burdensome than necessary for the kind of universal service defined by the Member.”

[www.tradewatch.it](http://www.tradewatch.it)

The advertisement is titled "BEST GAMBLING SPOTS!" and features four vertical panels, each representing a different online casino. The top of the ad is decorated with playing cards and casino chips. The panels are as follows:

- Europa Casino (www.europacasino.com):** Offers a "GET UP TO \$2,400 FREE BONUS". Includes a "DOWNLOAD" button and links for "View Games", "Promotions", and "Download".
- Vegas Red (www.vegasred.com):** Offers a "\$888 Welcome BONUS". Includes a "DOWNLOAD" button and links for "View Games", "Promotions", and "Download".
- Del Rio Casino (www.casinodelrio.com):** Offers a "\$600 Welcome BONUS". Includes a "DOWNLOAD" button and links for "View Games", "Promotions", and "Download".
- Noble Poker (www.noblepoker.com):** Offers a "25% Bonus Up To \$100". Includes a "DOWNLOAD" button and links for "Tournaments", "Promotions", and "Download".

## UNITED STATES – MEASURES AFFECTING THE CROSS-BORDER SUPPLY OF GAMBLING AND BETTING SERVICES

La disputa commerciale riguarda le leggi federali e quelle dei singoli stati dell'Unione degli Stati Americani che regolano il gioco d'azzardo e le scommesse.

### I. INTRODUZIONE<sup>20</sup>

In una comunicazione datata 13 marzo 2003, Antigua e Barbuda richiesero una consultazione ufficiale con gli Stati Uniti d'America riguardo alle misure applicate da "autorità centrali, regionali e locali negli Stati Uniti d'America che hanno effetti sulla fornitura transfrontaliera ("cross-border supply") di servizi di gioco e scommesse" ("gambling and betting services").

Antigua specificò una lista di misure applicate da alcuni stati federali, indicandoli come fonte di danno sui servizi di gioco d'azzardo e scommesse forniti dalle sue imprese.

Dopo la consultazione del 30 Aprile 2003, il 25 agosto 2003 il Direttore Generale comunicò la composizione del panel: presidente: B.K. Zutshi<sup>21</sup>, membri: Virachai Plasai<sup>22</sup> e Richard Plender<sup>23</sup>.

Canada, Unione Europea, Giappone, Messico e Taiwan si riservarono il diritto di partecipare alla vertenza in qualità di terze parti.

<sup>20</sup> Questa parte fa riferimento alla sentenza riportata nel documento WTO: WT/DS285/IR.

<sup>21</sup> Vice Presidente Authority Telecomunicazione in India.

<sup>22</sup> Tailandese, ha lavorato al ministero degli esteri nella divisione che si occupa di trattati ed aspetti legali.

<sup>23</sup> Inglese, esperto nella soluzione di dispute internazionali, membro dello studio legale "20 Essex Street".

La corte incontrò le due parti coinvolte il 10/12 Dicembre 2003 e il 26/27 gennaio 2004. L'Interim Report venne diffuso il 4 marzo 2004, la sentenza finale il 30 aprile.

#### J. L'ACCUSA DI ANTIGUA E BARBUDA

Antigua e Barbuda contestavano le misure attuate da alcuni stati federali per impedire il commercio transfrontaliero nel settore delle scommesse e del gioco d'azzardo e per bloccare i trasferimenti di denaro connessi a questi servizi.

In particolare, secondo Antigua, gli USA, avendo inserito questa categoria di servizio nei loro elenchi, avevano violato i seguenti articoli dell'Accordo WTO che regola il commercio nel settore dei servizi:

- ◆ Art. XVI Accesso al mercato
- ◆ Art. XVII Trattamento nazionale
- ◆ Art. VI Regolamentazione interna
- ◆ Art. XI Pagamenti e trasferimenti

Antigua riferì che dalla metà degli anni '90 il suo governo aveva favorito lo sviluppo di casinò on line nell'ambito della propria politica di sviluppo. Il settore aveva generato circa 3 mila posti di lavoro, non irrilevanti per una popolazione totale di 68 mila abitanti.

La legislazione di Antigua prevede due generi di gioco e di scommesse: il gioco interattivo e le scommesse interattive. Le licenze per la prima tipologia permettono giochi a selezione casuale, quelli per le scommesse sono legati ad eventi sportivi (corse cavalli eccetera). Alcuni operatori possiedono entrambe le patenti ed i giocatori possono accedere ad uno o all'altro tipo di servizio da un sito Internet.

Gli operatori che offrono servizi tipo casinò generano dei Casinò virtuali (on line) in cui propongono i classici giochi con le carte, poker, black jack, roulette e slot machines, come nei casinò reali.

Negli ultimi anni il settore è entrato in crisi e, secondo Antigua, ne sono causa principale gli ostacoli costituiti dalle leggi americane citate in giudizio.

#### K. LA DIFESA STATUNITENSE

Innanzitutto la difesa americana ha sostenuto di non aver inserito il settore oggetto di disputa nell'elenco delle categorie di servizi vincolati al GATS.

Guardando l'elenco americano si nota l'impegno relativo a: "Altri servizi ricreativi" (nella pagina seguente è riportata questa pagina), ma secondo gli USA, questi non comprenderebbero i giochi d'azzardo e le scommesse. Il problema è che al momento di compilare questi elenchi (nella fase finale dei negoziati dell'Uruguay Round), il WTO distribuì un proprio catalogo<sup>24</sup> tratto dalla classificazione CPC dell'ONU. In questa classificazione il gioco d'azzardo costituisce una sottocategoria degli "altri servizi ricreativi", ma gli USA hanno sostenuto la non corrispondenza fra la classificazione ONU e quella da loro utilizzata.

---

<sup>24</sup> *Services Sectoral Classification List*, Note by the Secretariat, MTN.GNS/W/120, 10 July 1991.

[www.tradewatch.it](http://www.tradewatch.it)

## Le minacce reali del GATS

B. NEWS AGENCY SERVICES	1) None	1) None
	2) None	2) None
	3) None	3) None
	4) Unbound, except as indicated in the horizontal section	4) None
C. LIBRARIES, ARCHIVES, MUSEUMS AND OTHER CULTURAL SERVICES	1) None	1) None
	2) None	2) None
	3) None	3) None
	4) Unbound, except as indicated in the horizontal section	4) None
D. OTHER RECREATIONAL SERVICES (except sporting)	1) None	1) None
	2) None	2) None
	3) The number of concessions available for commercial operations in federal, state and local facilities is limited	3) None
	4) Unbound, except as indicated in the horizontal section	4) None

Gli USA hanno poi sollevato il tema della sovranità che il proprio governo ha su un tema che è fonte di preoccupazioni, facendo rilevare come il recente sviluppo delle nuove tecnologie, in particolare delle telecomunicazioni ad alta velocità che hanno permesso la realizzazione dei casinò on line in internet ha provocato uno sviluppo di questa attività che ha preoccupato gli amministratori americani. Il gioco d'azzardo è un'attività legata ad ambienti criminali e le autorità americane, in tutta la loro storia si sono adoperate per controllare questa attività pertanto è legittimo ogni intervento regolatorio su questa tipologia di servizi.

*Il governo americano ha sostenuto che "I membri non possono esercitare efficacemente il loro "diritto di regolare" i servizi che sono oggetto di impegno se non hanno il potere di proibire i servizi all'interno di un settore o di un sottosectore che non siano conformi alle proprie leggi. Il diritto di regolare riconosciuto nel GATS implica il potere di stabilire limitazioni alla portata delle attività ammesse, come gli Stati Uniti hanno fatto con i servizi di gioco."*

A questo punto la difesa statunitense ha fatto ricorso alle eccezioni previste, in particolare all'articolo XIV che dichiara:

*Fermo restando l'obbligo di non applicare i provvedimenti in maniera da causare discriminazioni arbitrarie o ingiustificate tra paesi dove vigono condizioni analoghe, ovvero restrizioni dissimulate agli scambi di servizi, nulla di quanto contenuto nel presente Accordo è inteso ad impedire l'adozione o l'applicazione da parte dei Membri di misure:*

*a) necessarie a **salvaguardare la morale pubblica** o a mantenere l'ordine pubblico*

### L. IL PROBLEMA DELLE LEGGI DEGLI STATI FEDERALI

La causa sul gioco d'azzardo solleva un altro tema, quello dei vincoli che il GATS impone a tutti i livelli di governo di un paese: nazionale, regionale e locale, vincolando addirittura una organizzazione non governativa che avesse in appalto la gestione di un servizio.

Antigua nella sua accusa ha elencato una serie di leggi approvate da stati federali americani, addirittura per quello dello Utah si tratta di un vincolo costituzionale poiché è

nella sua costituzione che è stabilito il divieto di non autorizzare qualsiasi gioco d'azzardo o lotteria.

La corte non ha considerato tutte le richieste di Antigua, ma ha analizzato le leggi di:

- ◆ *Colorado (§ 18-10-103 of the Colorado Revised Statutes);*
- ◆ *Louisiana (§ 14:90.3 of the La. Rev. Stat. Ann.);*
- ◆ *Massachusetts (§ 17A of chapter 271 of Mass. Ann. Laws);*
- ◆ *Minnesota (§§ 609.75, Subdivisions 2 – 3 and 609.755(1) of Minn. Stat. Ann.);*
- ◆ *New Jersey (paragraph 2 of N.J. Const. Art. 4, Sec. VII and § 2A:40-1 of the N.J. Code);*
- ◆ *New York (§ 9 of Art. I of N.Y. Const. and § 5-401 of the N.Y. Gen. Oblig. L.);*
- ◆ *South Dakota (§§ 22-25A-1 - 22-25A-15 of the S.D. Codified Laws);*
- ◆ *Utah (§ 76-10-1102 of the Utah Code Ann).*

Vagliandole alla luce degli impegni sottoscritti in ambito GATS.

Per il governo di Washington, adeguarsi alla sentenza significherebbe dover imporre la modifica di tali leggi e di una costituzione! Un vero problema da affrontare. Dovrebbe anche modificare gli accordi con le tribù pellirosse che garantiscono loro i diritti esclusivi sui casinò in alcuni stati, dovrebbe abolire ogni monopolio statale nella gestione delle lotterie che molti stati utilizzano come importante forma di entrata fiscale.

## M. LA SENTENZA

La corte ha determinato che:

1. Nell'elenco degli impegni schedulati nel GATS gli USA hanno compreso il gioco d'azzardo e le scommesse.
2. Le seguenti leggi violano l'articolo XVI relativo all'accesso al mercato:

Leggi Federali:

- (1) the Wire Act;
- (2) the Travel Act (quando letto congiuntamente a leggi di stati dell'Unione);<sup>25</sup> and
- (3) the Illegal Gambling Business Act (quando letto congiuntamente a leggi di stati dell'Unione).<sup>26</sup>

Leggi degli Stati:

- (1) Louisiana: § 14:90.3 of the La. Rev. Stat. Ann.;
- (2) Massachusetts: § 17A of chapter 271 of Mass. Ann. Laws;
- (3) South Dakota: § 22-25A-8 of the S.D. Codified Laws;
- (4) Utah: § 76-10-1102(b) of the Utah Code.

---

<sup>25</sup> Cioè a leggi che proibiscono "business enterprise involving gambling", come le seguenti: § 14:90.3 of the Louisiana Rev. Stat. Ann., § 17A of chapter 271 of Massachusetts Ann. Laws, § 22-25A-8 of the South Dakota Codified Laws, and § 76-10-1102(b) of the Utah Code.

<sup>26</sup> Cioè leggi che proibiscono "gambling business", come le seguenti: § 14:90.3 of the Louisiana Rev. Stat. Ann., § 17A of chapter 271 of Massachusetts Ann. Laws, § 22-25A-8 of the South Dakota Codified Laws, and § 76-10-1102(b) of the Utah Code.

3. Le leggi federali soprariportate, non sono giustificate dall'articolo relativo alle eccezioni ammesse (XIV) e pertanto non sono valide.

La corte ha concluso che le misure americane proibiscono la fornitura transfrontaliera della tipologia di servizio oggetto della causa e raccomanda agli Stati Uniti di modificare le leggi citate in modo che siano conformi agli obblighi stabiliti dal GATS.

## N. CONCLUSIONE

Innanzitutto la corte ha "smontato" la debole difesa americana che sosteneva di non aver voluto intenzionalmente impegnarsi in questo settore e che la classificazione usata non era corrispondente a quella ONU. Per farlo le è bastato citare un documento della Commissione USA al Commercio che affermava la completa corrispondenza fra la classificazione USA e quella ONU.

Nel 1997 infatti, la United States International Trade Commission (USITC) pubblicò un documento per spiegare la Lista Statunitense,<sup>27</sup> che dichiarava la concordanza fra la classificazione USA, quella WTO e quella CPC:

*"The concordance developed by the USITC clarifies how the services sectors referenced in the GATT Secretariat's list, the CPC System, and the US Schedule correspond".*

Sul tema del diritto dei governi a regolare internamente i propri servizi, la sentenza si è rivelata di una durezza esemplare:

*"La sovranità regolatrice dei membri è un pilastro essenziale della progressiva liberalizzazione degli scambi nei servizi, ma termina dove i diritti di altri [paesi] membri sotto il GATS sono alterati."*

Questa citazione conferma quanto da anni viene contestato al GATS e cioè che una volta che un settore viene inserito nei famosi elenchi, lo spazio legislativo risulta estremamente limitato per i governi. Altro timore confermato è quello che le eccezioni stabilite nell'articolo XIV non valgono praticamente nulla poiché anche se la corte ha pienamente riconosciuto le preoccupazioni americane per la pubblica moralità ha dichiarato che esistono metodi alternativi per difenderla, meno distorsivi per il commercio!

La corte ha insistito che un governo deve dimostrare che le misure legislative applicate non costituiscono:

- 1) Né una forma arbitraria di discriminazione
- 2) Né una discriminazione ingiustificata
- 3) Né una mascherata restrizione al commercio

Nella sentenza, i tre giudici hanno affermato che:

*"crediamo che gli Stati Uniti non abbiano dimostrato di non aver applicato la proibizione sulle scommesse relative alle corse ippiche in una maniera che non costituisca 'discriminazione arbitraria ed ingiustificabile fra paesi in cui prevalgono le stesse condizioni' e/o 'una malcelata restrizione ... "*

Insomma per i governi appare davvero difficile fruire delle poche eccezioni previste nel GATS.

La sentenza ha infine confermato che la sovranità del GATS si estende su tutti i livelli governativi da quello nazionale o confederale a quelli locali. Molti governi hanno fatto

---

<sup>27</sup> United States International Trade Commission, *US Schedule of Commitments under the General Agreement on Trade in Services – With explanatory materials prepared by the U.S. International Trade Commission* (hereinafter "USITC Document"), dated May 1997.

finta di non conoscere questa realtà che può generare dei conflitti al loro interno risultando incompatibile con strutture federaliste come quella degli Stati Uniti d'America.

Se la sentenza sarà confermata in appello, gli USA si troveranno di fronte a un serio problema istituzionale, secondo molti insolubile. D'altro canto se molti fanno notare che vista la potenza economica estremamente limitata di Antigua e Barbuda l'America potrebbe ignorare la sentenza, un simile comportamento sarebbe difficile da sostenere proprio in un momento in cui USA ed UE stanno insistendo perché tutti i paesi membri del WTO si impegnino per procedere nella liberalizzazione del maggior numero di settori possibile.

## O. EPILOGO

Gli Stati uniti sono ricorsi in appello, la sentenza finale è attesa nei primi mesi del 2005.

Roberto Meregalli (Beati i Costruttori di pace - Rete di Lilliput)  
Tradewatch - Osservatorio sul commercio internazionale e il WTO.

