

## LE CONDIZIONI IATA E LA CONCORRENZA NEL TRASPORTO AEREO DI MERCI\*

Maria Paola La Spina\*\*

Nell'ambito del trasporto aereo di merci, assume particolare rilevanza la questione relativa alla compatibilità delle regole che disciplinano suddetta forma di trasporto, in particolar modo le condizioni generali predisposte dalla IATA, con le regole comunitarie e nazionali sulla concorrenza.

Si ricorda, infatti, che generalmente nel trasporto aereo la stipulazione di un contratto avviene mediante l'adesione del contraente ad un formulario predisposto unilateralmente dal vettore aereo sul modello delle condizioni generali di contratto predisposte dalla IATA<sup>1</sup>; tale formulario *standard* (*General Conditions of Carriage*), pur non essendo vincolante per i vettori aerei aderenti alla IATA stessa, rappresenta un modello comunemente utilizzato nella predisposizione dei contratti di trasporto aereo.

Com'è noto la IATA (International Air Transport Association) è un organismo non governativo del commercio internazionale ed è stata fondata a l'Avana, Cuba, nel 1944, prendendo il posto della precedente *International Air Traffic Association* fondata nel 1919. Oggi la IATA conta circa 230 compagnie aeree e rappresenta il 93% del traffico di linea; i suoi scopi sono principalmente quelli di promuovere il traffico aereo, promuovere la cooperazione e collaborazione con le al-

\* Scritto destinato al volume "Le condizioni generali di contratto nel trasporto aereo di merci", a cura di S. Bevilacqua.

\*\* Dottore di ricerca in Diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente presso l'Università degli Studi di Palermo.

<sup>1</sup> Sul punto e sulla compatibilità delle condizioni IATA con la normativa interna si veda: C. SEVERONI, in *Il Code Sharing*, Milano, 2010, 53; E. FOGLIANI, *Le condizioni generali di contratto di trasporto aereo*, in *N. dir. aeron.*, Milano, 2002, 677; J. W. S. BRANCKER, *IATA and what it does*, Leyden, 1977.

tre organizzazioni internazionali e promuovere la cooperazione dei soggetti coinvolti nel traffico aereo.

La Commissione europea si è pronunciata più volte sulla compatibilità delle condizioni predisposte dalla IATA, nell'ambito del trasporto aereo di merci, con le regole sulla concorrenza<sup>2</sup>. Tuttavia, prima di esaminarle, appare opportuno soffermarsi brevemente sul fatto che, anche nel trasporto aereo trovano applicazione le norme comunitarie previste dai Trattati istitutivi delle Comunità europee.

Sul punto, si evidenzia che le regole di cui agli artt. 81 (ex art. 85) e 82 (ex art. 86) CE<sup>3</sup> (si ricorda che il 1° dicembre 2009 è entrato

<sup>2</sup> Sulle regole della concorrenza nel trasporto aereo: P. MANZINI, *I principi comunitari in materia di concorrenza nella nuova disciplina del trasporto aereo*, in *Dir. comunit. scambi intern.*, 1988, 81; S. BUSTI, *La nuova disciplina della concorrenza nel trasporto aereo intracomunitario*, in *Dir. comunit. scambi intern.*, 1989, 685; P. MASI, *Trasporto aereo e concorrenza*, in *Dir. traspt.*, 1994, 1; G. RINALDI BACCCELLI, *Concorrenza e liberalizzazione nel trasporto aereo: profili giuridici*, in *Trasporti*, 59/1993, 17; SAGGIO, *Problemi giuridici relativi allo spazio economico europeo, con particolare riferimento al trasporto aereo*, in *Dir. commercio intern.*, 1993, 61.

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 81 (ex art. 85) del Trattato: "1. Sono incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazione d'impresa e tutte le prassi concordate che possano pregiudicare il commercio tra gli Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune ed in particolare quelli consistenti nel:

a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione;

b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti;

c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento;

d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza;

e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.

2. Gli accordi o decisioni, vietati in virtù del presente articolo sono nulli di pieno diritto.

3. Tuttavia, le disposizioni del paragrafo 1 possono essere dichiarate inapplicabili:

– a qualsiasi accordo o categoria di accordi fra imprese;

– a qualsiasi decisione o categoria di decisioni di associazioni fra imprese;

– a qualsiasi pratica concordata o categorie di pratiche concordate che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, ed evitando di:

a) imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi;

b) dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei pro-

in vigore il Trattato di Lisbona) si applicano anche al trasporto aereo comunitario e al trasporto aereo effettuato tra la Comunità e i paesi terzi. Tale principio è stato affermato originariamente con la sentenza *Marinai Francesi* della Corte di Giustizia Europea del 1974 con la quale è stata sancita la diretta applicabilità, anche ai trasporti marittimi ed aerei, dei « principi generali » dettati dal Trattato CEE, con la sola esclusione delle norme relative alla libera prestazione dei servizi<sup>4</sup>.

Suddetta pronuncia ha generato in dottrina il sorgere di non pochi dubbi circa l'interpretazione di quali erano i « principi generali » del trattato da applicare al settore del trasporto marittimo ed aeronautico; dubbi che tra l'altro non si sono assopiti neanche a seguito della copiosa giurisprudenza comunitaria pronunciata sul punto.

A tali problematiche si è cercato di dare risposta con la sentenza « *Nouvelles Frontières* » della C. giust. Ce, 30 aprile 1986<sup>5</sup> (Asjes e a. cause riunite 209 – 213/84) con la quale è stata ribadita la diretta applicazione, anche ai trasporti marittimi ed aerei, delle regole del Trattato CE sulla concorrenza. Tale pronuncia ha avuto l'ulteriore ed indiscus-

---

*dotti di cui trattasi*».

Ai sensi del successivo art. 82 (art. 86): «È incompatibile con il mercato comune e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo. Tali pratiche possono consistere in particolare:

- a) nell'imporre direttamente o indirettamente prezzi di acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque;
- b) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori;
- c) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza;
- d) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.

<sup>4</sup> C. TUO, *Il Trasporto aereo nell'Unione Europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne*, Torino, 2008, 24.

<sup>5</sup> La citata pronuncia è stata emanata a seguito del rinvio pregiudiziale operato dal *Tribunal de Police* di Parigi, volto ad accertare la compatibilità di alcune disposizioni, contenute nel Codice francese dell'aviazione civile, con il Trattato CE. La Corte di Giustizia Europea si è pronunciata sottolineando l'assenza, nel Trattato CE, di alcuna norma che escluda l'applicazione delle norme sulla concorrenza al settore del trasporto aereo. Sulla sentenza in oggetto hanno scritto tra gli altri: M. WEBER, *EEC Air Transport Policy and International Airline Cooperation*, in *Liber Amicorum N. M. Matte*, Paris, 1989, 323 ss.

so merito di avere spinto ed avere evidenziato la necessità del procedimento di liberalizzazione del trasporto aereo; tuttavia, com'è noto, a questo risultato non si è arrivati immediatamente ma dopo diversi anni: con l'entrata in vigore, il 1 gennaio del 1993, del terzo pacchetto<sup>6</sup>.

Evidentemente l'intervento della Corte di Giustizia<sup>7</sup> non poteva cancellare il sistema di regole nazionali ed internazionali vigente in materia di trasporto aereo. Però l'orientamento della Corte di Giustizia ha avuto l'innegabile merito di accelerare un radicale intervento normativo capace di adeguarlo alle linee adottate dalla Corte nel settore aereo comunitario<sup>8</sup>.

Dal riconoscimento dell'applicazione delle norme del Trattato sulla concorrenza anche al trasporto aereo è derivato il successivo quesito della loro compatibilità con gli accordi bilaterali stipulati tra gli Stati membri adottati per regolare i reciproci rapporti di traffico aereo. In particolare, la questione nasceva in considerazione del fatto che talvolta gli accordi fissavano anche le tariffe aeree che dovevano applicare i vettori.

Si accennava al procedimento di liberalizzazione del trasporto aereo; si ricorda che tale procedimento in Europa (a differenza di quanto è avvenuto negli Stati Uniti) è stato un procedimento graduale che ha avuto inizio solo nel 1987 quando la Commissione ha adottato

---

<sup>6</sup> Era costituito da cinque regolamenti comunitari approvati il 23 luglio 1992 e precisamente: Regolamento CE n. 2407/92 (rilascio delle licenze ai vettori aerei); Regolamento CE n. 2408/92 (accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie); Regolamento CE n. 2409/92 (tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci); Regolamento CE n. 2410/92 (modifica del Regolamento CEE n. 3975/87) e Regolamento CE n. 2411/92 (modifica del Regolamento CEE n. 3976/87). Sulla terza fase del processo di liberalizzazione si veda: G. ROMANELLI, *Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei*, Cagliari, 1999; P. GIRARDI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, in *Dir. Trasp.*, 1993, 39 ss; S. BUSTI, *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, in *Dir. comunit. scambi intern.*, 1993, 187.

<sup>7</sup> Tra le altre pronunce della Corte sulla medesima questione si segnalano: Sentenza della C. giust. Ce, 12.10.1978, *Commissione c. Regno del Belgio* (c.d. Belgian Railways case), causa 156/77; sentenza della C. giust. Ce, 28.11.1978, *Fritz Schumalla*, causa 97/78, in *Raccolta*, 1978, 2311; sentenza della C. giust. Ce del 28.11.1978, *Michel Choquet*, causa 16/78, in *Raccolta*, 1978, 2293.

<sup>8</sup> F. MUNARI, P. CELLE, *Tutela del passeggero e concorrenza nella prospettiva comunitaria*, in *Dir. Commercio Intern.*, 2006, 29.

il primo pacchetto in materia di trasporto aereo<sup>9</sup> e si è completato con l'entrata in vigore, il 01 gennaio 1993, del terzo pacchetto<sup>10</sup>.

Fino al 1987, quindi, era compito dei singoli Stati garantire che le imprese di trasporto aereo rispettassero le norme concorrenziali previste dagli artt. 81 e 82 CE (dichiarate applicabili dalla Corte di Giustizia Europea), con l'inevitabile conseguenza che la stessa situazione avrebbe potuto ottenere un trattamento differente da Stato in Stato, a secondo della legislazione e dell'orientamento presente.

La Commissione aveva, infatti, fino all'entrata in vigore del primo pacchetto, oltre al potere di vigilanza, solo il potere di istruire i casi di presunta violazione delle norme di cui agli artt. 81 e 82 CE e di proporre le relative sanzioni ma non aveva anche il potere di irrogarle<sup>11</sup>.

Con l'entrata in vigore del primo pacchetto, invece, si sono attribuiti alla Commissione sia poteri sostanziali sia procedurali di diretta applicazione delle sanzioni in caso di inosservanza, da parte delle compagnie aeree, delle norme sulla concorrenza; in altre parole, con l'entrata in vigore dei pacchetti si è data attuazione ai principi previsti dagli artt. 85 e 86 anche al trasporto aereo<sup>12</sup>.

Il secondo e terzo pacchetto, tuttavia, non apportarono significative novità per quel che concerne il profilo della regolazione della

---

<sup>9</sup> La prima fase del processo di liberalizzazione comprende l'adozione di 2 regolamenti comunitari e una direttiva pubblicati nella GUCE L 374 del 31.12.1987 e precisamente: Regolamento CEE n. 3975/87 relativo alle modalità di applicazione delle regole della concorrenza alle imprese di trasporto aereo; Regolamento CEE n. 3976/87 relativo all'applicazione dell'art. 85 paragrafo 3b del Trattato di Roma ed alcune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei e la Direttiva CEE n. 601/87 sulle tariffe per i servizi aerei di linea tra gli Stati membri.

<sup>10</sup> Il secondo pacchetto, invece, comprendeva tre Regolamenti (CEE) pubblicati nella GUCE del 11.08.1990: Regolamento CEE n. 2343/90 sulle tariffe dei servizi aerei di linea; il Regolamento CEE n. 2343/90 sull'accesso dei vettori aerei alle rotte intracomunitarie di servizio aereo di linea e sulla ripartizione della capacità passeggeri fra vettori aerei nei servizi aerei di linea tra Stati membri ed il Regolamento CEE n. 2344/90 che ha modificato il Regolamento CEE n. 3976/87 relativo all'applicazione dell'art. 85, paragrafo 3 del Trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei.

<sup>11</sup> Per un approfondimento sul punto, v. C. Tuo, *Il trasporto aereo nell'Unione Europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne*, cit., 205 ss.

<sup>12</sup> C. Tuo, *op. ult. cit.*, 205.

concorrenza nel trasporto aereo; vi era, inoltre, un orientamento costante della giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea e ribadito anche dalla Commissione, secondo il quale vi era identità tra le norme sulla concorrenza applicate al trasporto aereo e quelle applicate agli altri settori. Tale orientamento non teneva però in considerazione la circostanza che il trasporto aereo è un settore speciale rispetto a quello delle altre imprese, soprattutto per quello che riguarda le norme procedurali e delle esenzioni per categoria<sup>13</sup>.

Una novità importante in materia è stata introdotta dal Regolamento CE n. 1/2003 che ha introdotto il principio dell'*eccezione legale*, « secondo cui le compagnie aeree devono procedere autonomamente alla valutazione dei propri accordi sotto il profilo della disciplina della concorrenza, sulla scorta dei parametri comunitari ed in modo da evitare future condanne da parte della Commissione »<sup>14</sup>.

Si segnala, inoltre, che il regolamento CE n. 1008/2008<sup>15</sup> ha sostituito il terzo pacchetto consolidando i tre Regolamenti e apportando, contestualmente, importanti novità. Per quel che interessa maggiormente in questa sede, si segnala che il Reg. n. 1008/2008 ha stabilito che i vettori possono fissare liberamente le tariffe nel trasporto aereo di merci e di persone (art. 22) ma devono indicare il prezzo finale e complessivo, nel rispetto del principio di trasparenza, affinché i contraenti siano nella condizione di compararli con quelli applicato da altri vettori (art. 23)<sup>16</sup>.

Tutto ciò premesso e stabilito che anche al trasporto aereo si applicano le norme comunitarie sulla concorrenza, si evidenzia che, per quel che riguarda le condizioni applicate dalla IATA e la loro compatibilità alle regole sulla concorrenza, nel corso degli ultimi anni

<sup>13</sup> C. TUO, *op. ult., cit.*, 212.

<sup>14</sup> C. TUO, *op. ult. cit.*, 215.

<sup>15</sup> Regolamento CE n. 1008 del 24 settembre 2008, pubblicato in G.U.U.E. del 31 ottobre 2008, L. 293/3, dispone norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità europea; sul citato regolamento si veda: D. BOCCHESI, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, in *Dir. Trasp.*, 2009, 307 ss.

<sup>16</sup> Tale norma nasce dalla considerazione che i vettori, sempre più frequentemente, scompongono le tariffe per il trasporto in singoli voci, generando spesso confusione e penalizzando la trasparenza e la chiarezza. Sul punto si veda A. MASUTTI, *Il Diritto aeronautico*, Torino, 2009, 177 ss.

la Commissione europea si è pronunciata più volte sulla compatibilità delle conferenze tariffarie IATA del trasporto aereo di merci. L'attenzione degli organi comunitari è stata, infatti, rivolta maggiormente alla rilevante problematica relativa alla determinazione delle tariffe da parte delle compagnie aeree.

Il Regolamento CE n. 2409/92 aveva già introdotto una sostanziale libertà dei vettori aeree nella determinazione delle tariffe, mantenendo però l'obbligo di renderle pubbliche, se richieste, e comunque di depositarle presso le Autorità competenti degli Stati membri.

Tale principio di libertà della determinazione delle tariffe<sup>17</sup> è stato ribadito anche per il trasporto aereo di merci dal successivo Regolamento CE n. 1617/93, il quale consentiva alle compagnie aeree europee di concordare liberamente le tariffe; le consultazioni tariffarie cargo godevano quindi di un'esenzione per categoria al fine di consentire alle compagnie aeree di adattarsi gradualmente, nel quadro del procedimento di liberalizzazione dei trasporti aerei, a condizioni di crescente concorrenza e al fine di facilitare gli accordi di *interlining* fra compagnie, (accordo con il quale una compagnia si obbliga a trasportare in tutto o in parte la merce anche se l'obbligo è stato assunto da un'altra compagnia), che, in caso di trasporto di merci, consentono di avvalersi di più compagnie per il trasporto di un collo tra due aeroporti.

Da quanto appena detto si evince che la liberalizzazione delle tariffe era stata attuata nel modo più ampio possibile e quindi nei confronti di tutti i trasporti aerei intracomunitari eseguiti da vettori comunitari, ad eccezione dei servizi soggetti ad oneri di servizio pubblico. L'unico limite era rappresentato dal fatto che ciascuno Stato membro poteva porre un veto alle tariffe adottate dai vettori quando erano ritenute troppo elevate o troppo basse alla luce dei costi nel lungo pe-

<sup>17</sup> Sulla disciplina della determinazione delle tariffe si veda: A. ANTONINI, *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, in *Dir. traspt.*, 2000, 67; M. BRIGNARDELLO, *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, Torino, 2000; J. K. BRUECKNER, *International Airfares in the age of alliances: the effects of code sharing and antitrust immunity*, in *Review of Economics and Statistics*, 2003, 105; V. R. CERVELLI, D. COCCIA, M. COSTA, L. PASQUI, *Brevi considerazioni sull'incidenza del Regolamento CEE n. 2409/92 sul sistema delle tariffe aeree*, in *Aa.Vv. (a cura di G. Romanelli, L. Tullio), Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei*, Cagliari, 1999; S. KIMPEL, *Antitrust considerations in International Airline Alliances*, in *J. Air Law & comm.*, 1997, 503.

riodo delle compagnie interessate e della situazione del traffico in questione<sup>18</sup>.

Nel 1997 la Commissione ha, però, deciso di eliminare ed ha revocato l'esenzione di cui beneficiavano le compagnie aeree, in quanto ha avuto modo di constatare che il numero di spedizioni nell'ambito degli *interlining* era notevolmente diminuito e che le tariffe merci fissate dalla conferenze tariffarie erano molto più elevate di quelle di mercato.

A seguito di suddetta revoca, la IATA ha presentato una richiesta di esenzione individuale sostenendo che le conferenze tariffarie facilitano l'*interlining* per le merci e ha notificato il suo sistema di consultazione tariffaria cargo molto simile a quello per cui era stata revocata l'esenzione per categoria. Le tariffe merci fissate dalle conferenze tariffarie sono quindi utilizzate per calcolare il compenso di ciascun vettore.

La Commissione Europea, tuttavia, in una comunicazione degli addebiti del maggio 2001, inviata alla IATA, ha adottato una posizione preliminare secondo cui le consultazioni cargo dell'associazione configurano una restrizione della concorrenza e non sono più indispensabili per fornire ai consumatori servizi di *interlining* efficienti nel SEE (Spazio economico europeo). La Commissione ha riconosciuto, infatti, che le conferenze tariffarie facilitino il funzionamento di ampi servizi di *interlining* nel SEE, ma allo stesso tempo ha ritenuto che la IATA non sia riuscita a dimostrare che le conferenze tariffarie, che di fatto restringono la concorrenza, siano indispensabili per assicurare ai consumatori servizi indispensabili e servizi efficienti di questo tipo nell'area in questione. La Commissione ha continuato evidenziando che il sistema delle conferenze tariffarie era adeguato fin quando il trasporto aereo era regolamentato e invece risultava anacronistico dopo l'avvenuta liberalizzazione del settore.

La IATA a seguito degli addebiti mossi dalla Commissione ha accettato di revocare tutte le decisioni che comportavano la fissazione congiunta delle tariffe per il trasporto aereo di merci all'interno dello SEE e quindi le tariffe per il trasporto di merci saranno fissate libera-

<sup>18</sup> F. MUNARI, P. CELLE, *Tutela del passeggero e concorrenza nella prospettiva comunitaria*, cit., 33.

mente da ciascun vettore aereo. La Commissione ha accolto favorevolmente il comportamento della IATA e ha ritenuto che in questo modo ci sarà una maggiore concorrenza nella fissazione delle tariffe, a beneficio degli esportatori europei e dell'economia europea nel suo complesso.

Si evidenzia, infine, che il procedimento appena descritto che ha coinvolto da un lato la IATA e dall'altro lato l'Unione Europea ha riguardato solo le consultazioni tariffarie IATA per il trasporto di merci SEE. La Commissione, infatti, non si è opposta a che la IATA continui ad applicare altre decisioni amministrative o tecniche relative al trasporto aereo di merci che possano facilitare l'*interlining* o altri accordi commerciali e non comportino la fissazione delle tariffe.