



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 settembre 2023;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

VISTO il Regolamento del Consiglio (CE) n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

VISTA la Comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle Autorità garanti della concorrenza del 27 aprile 2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le segnalazioni di due associazioni di agenzie di viaggio, l'Associazione Italiana Agenti di Viaggio e la Federazione del Turismo Organizzato, pervenute, rispettivamente, il 10 maggio e il 6 giugno 2023;

VISTA la segnalazione dell'associazione di consumatori Codici Lombardia, pervenuta il 26 giugno 2023 e integrata il successivo 10 luglio;

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. RYANAIR DAC (di seguito anche “Ryanair”) è una compagnia aerea *low cost* di diritto irlandese attiva nell’offerta di servizi di trasporto aereo su rotte nazionali e internazionali e facente parte del Gruppo Ryanair, la cui capogruppo è Ryanair Holdings plc. Ryanair rappresenta, attualmente, il principale vettore aereo operativo in Italia, con una quota di passeggeri trasportati di oltre il 34% nei collegamenti nazionali e nei collegamenti internazionali da/per l’Italia¹.

2. Secondo dati pubblicamente disponibili², Ryanair ha realizzato nell’ultimo esercizio, chiuso a marzo 2022, un fatturato totale di 4.801 milioni di euro. Tale dato deriva per il 45% dalla vendita di altri servizi, che Ryanair chiama ancillari (c.d. *ancillary revenue*) e che comprendono una serie di servizi tra loro eterogenei, quali prenotazione del posto, priorità di imbarco, bagagli aggiuntivi, vendita di hotel, noleggio auto, assicurazioni etc.. Inoltre, l’Italia è il principale paese di attività di Ryanair in cui sviluppa il 25% del proprio fatturato totale, a fronte del 18% realizzato in Spagna, del 12% nel Regno Unito, del 5% in Irlanda e del 40% nell’insieme degli altri paesi europei³.

Segnalanti

3. L’Associazione Italiana Agenti di Viaggio (di seguito, “AIAV”) è l’associazione di categoria costituita nel 2002 che, secondo gli ultimi dati disponibili, conta 1.900 agenzie di viaggio tradizionali dislocate in tutte le regioni d’Italia, con 8.500 punti vendita che rappresentano oltre il 35% delle agenzie di viaggio⁴.

4. La Federazione del Turismo Organizzato (di seguito, “FTO”) riunisce 1.900 soci e, con circa 80 aziende attive a livello nazionale e altre su base territoriale, associa sia grandi aziende con migliaia di dipendenti sia

¹ Fonte: Ente Nazionale per l’Aviazione Civile (di seguito, “Enac”), Dati di traffico 2022.

² Cfr. l’*Annual Report 2022* del Gruppo Ryanair, pubblicato sul proprio sito *internet* al seguente indirizzo <https://investor.ryanair.com/wp-content/uploads/2022/07/Ryanair-2022-Annual-Report.pdf>, pag. 1, doc. 29.

³ Cfr. l’*Annual Report 2022* del Gruppo Ryanair, pag. 205, doc. 29, che indica la composizione geografica del fatturato realizzato nel 2022 da Ryanair, ovvero 564 milioni di euro nel Regno Unito, 873 milioni di euro in Spagna, 229,6 milioni di euro in Irlanda, 1.188,8 milioni di euro in Italia e 1.944,7 nel resto d’Europa. In questi dati non è presente la Germania in quanto il relativo fatturato è indicato come non disponibile.

⁴ Cfr. la segnalazione di AIAV, doc. 2.

microimprese, purché provviste dei requisiti organizzativi e di operatività minimi previsti dalla normativa di settore. I soci sono *tour operator*, distributori (agenzie di viaggio o *network* di agenzie) che offrono anche servizi collegati al turismo, *Online Travel Agencies* (di seguito, “OTA”, come *Lastminute*), compagnie di assicurazione specializzate in turismo, società che si occupano di *business travel* (*Travel Management Company*, di seguito, “TMC”), agenzie di eventi e convegni e società di servizi. FTO rappresenta quindi tutta la filiera dei viaggi: *outgoing* (verso l'estero), *incoming* (verso l'Italia), il segmento del *business travel* (trasferte per motivi di lavoro), dei viaggi di istruzione e quello per eventi particolari. Le aziende associate in FTO possono offrire e assemblare vari servizi nell'ambito di pacchetti turistici oppure servizi turistici singoli⁵.

5. L'Associazione Codici Lombardia – Centro per i Diritti del Cittadino (di seguito, “ACL”), con sede legale in Milano, opera quale Associazione maggiormente rappresentativa a livello regionale degli interessi e dei diritti degli utenti e dei consumatori⁶.

II. LE SEGNALAZIONI PERVENUTE E LE EVIDENZE ACQUISITE

6. Le associazioni delle agenzie di viaggio segnalanti hanno rappresentato che Ryanair attuerebbe alcune politiche discriminatorie e denigratorie nei confronti delle agenzie di viaggio volte a scoraggiare il cliente finale dal rivolgersi alle stesse per l'acquisto di biglietti Ryanair; tali comportamenti, con alcune varianti, si estenderebbero anche alle OTA⁷. Le condotte sarebbero finalizzate a ostacolare ed escludere le agenzie di viaggio, tradizionali e *online*, dalla vendita dei biglietti Ryanair per canalizzare le vendite dei biglietti e di ulteriori servizi turistici⁸ sui propri canali diretti (sito e *app*).

⁵ Cfr. verbale dell'incontro del 22 giugno 2023, doc. 17.

⁶ Cfr. la segnalazione di ACL, doc. 11.

⁷ Cfr. quanto rappresentato da AIAVe FTO, nei rispettivi incontri del 13 e 22 giugno 2023, docc. 12 e 17.

⁸ Il Codice del Turismo (D.Lgs. 23 maggio 2011, n. 79 e s.m.i.), individua le seguenti tipologie di **servizi turistici**: 1) il trasporto di passeggeri, 2) l'alloggio che non costituisce parte integrante del trasporto di passeggeri (come nella crociera) e non è destinato a fini residenziali o per corsi di lingua di lungo periodo, 3) il noleggio veicoli, 4) qualunque altro servizio turistico che non sia parte integrante di uno dei servizi precedenti né sia un servizio finanziario o assicurativo, come per esempio l'ingresso a un museo. Ciascuno dei servizi turistici come sopra definiti può essere arricchito da ulteriori servizi accessori, chiamati **servizi turistici integrativi**, quali, a titolo esemplificativo, il trasporto bagaglio o i parcheggi a pagamento nell'ambito del trasporto passeggeri; l'organizzazione di attività di intrattenimento o sportive o la fornitura di pasti, di bevande e la pulizia nell'ambito dell'alloggio etc.. I servizi sui bagagli in stiva o a bordo, sulla priorità di imbarco, sulla scelta del posto comunemente offerti da Ryanair a completamento del servizio principale di

a. Preclusione agli acquisti sul sito ryanair.com

7. Innanzitutto, Ryanair impedirebbe, dal punto di vista sia formale sia sostanziale, alle agenzie di utilizzare il sito *ryanair.com* per effettuare l'acquisto dei biglietti aerei per conto dei propri clienti. Sotto il profilo formale, i “*Termini d’uso*” del sito, che l’acquirente è tenuto ad accettare prima di finalizzare l’acquisto, impongono⁹ che esso venga utilizzato per scopi non commerciali, precludendone quindi l’utilizzo alle agenzie di viaggio nell’esercizio del mandato ricevuto da parte del cliente. Al tempo stesso, i “*Termini e condizioni generali di trasporto*”, che disciplinano la gestione, dall’acquisto al *post vendita*, del titolo di viaggio e degli eventuali servizi connessi, dedicano un’apposita sezione alle “*Prenotazioni tramite agenzie di viaggio*”, strutturata secondo il modello di risposte a domande frequenti (c.d. FAQ)¹⁰. Tale sezione definisce le “agenzie di viaggio terze” come quelle “*aziende che non hanno stipulato accordi commerciali con Ryanair per vendere i nostri voli e prodotti*”, prefigurando disservizi e maggiori oneri e invitando i clienti ad acquistare direttamente sul sito Ryanair¹¹. Secondo quanto affermato dalle associazioni segnalanti, tuttavia, non esisterebbero agenzie autorizzate o contrattualizzate da Ryanair, anche perché è il consumatore a conferire all’agenzia un mandato con rappresentanza che non necessita di alcun accordo commerciale tra quest’ultima e il vettore aereo. Di conseguenza, le agenzie vengono remunerate dai clienti con una *fee* per il servizio reso (di solito in misura fissa) che non va a modificare il prezzo del

trasporto aereo possono quindi rientrare in tale definizione e saranno pertanto nel seguito indicati come “servizi integrativi”.

⁹ “3. *Uso consentito*.”

L’utente non è autorizzato ad utilizzare questo sito web (compresa l’app mobile e qualsiasi pagina web e/o dati che vengano filtrati attraverso il dominio web ryanair.com), i programmi informatici sottostanti (incluse le interfacce di applicazione “API”), i nomi a dominio, gli Uniform Resource Locator (gli “URL”), le banche dati, le sue funzioni e contenuti, se non per scopo di carattere personale e non commerciale. È severamente vietato l’utilizzo di qualsiasi sistema automatico o software, operato da terzi o meno, al fine di estrarre dati dal sito web a fini commerciali (“screen scraping”) (enfasi aggiunta).

¹⁰ <https://help.ryanair.com/hc/it/categories/12489248662673-Prenotazioni-tramite-agente-di-viaggio>, doc. 29.

¹¹ Si legge, infatti, “*Queste aziende [cioè le agenzie di viaggio] guadagnano grazie all’aggiunta delle proprie commissioni ai voli e ai prodotti Ryanair, ciò significa che i clienti che prenotano avvalendosi del loro servizio spesso pagano più dei clienti che prenotano direttamente con Ryanair. Alcuni agenti di viaggio terzi non ci trasmettono i tuoi recapiti personali e/o i tuoi dettagli di pagamento, il che significa che non possiamo contattarti con aggiornamenti importanti relativi alla tua prenotazione o elaborare rimborsi direttamente a te. Consigliamo ai clienti di prenotare i voli Ryanair solo direttamente attraverso l’app Ryanair e il sito web Ryanair, e di controllare sempre che l’URL del sito web sia www.ryanair.com*” (enfasi aggiunta). Alle stesse informazioni si accede dalla sezione Info Utili – Centro Informazioni OTA in calce alla *homepage* – all’indirizzo <https://help.ryanair.com/hc/it/categories/12489248662673> –, che porta direttamente alle FAQ per le “agenzie di viaggio terze” appena descritte, doc. 29.

biglietto definito dal vettore e non percepiscono da Ryanair alcuna commissione per la vendita del biglietto aereo.

8. Sotto il profilo sostanziale, una volta identificata la prenotazione come proveniente da un'agenzia di viaggio, Ryanair metterebbe in atto una serie di comportamenti volti a bloccare o rendere più difficoltosa la fruizione del servizio acquistato. In particolare, Ryanair richiede l'intervento diretto del passeggero per lo sblocco della prenotazione e veicola a quest'ultimo informazioni denigratorie e non veritiere allo scopo di dissuaderlo dall'avvalersi delle agenzie di viaggi per acquistare biglietti Ryanair.

9. Secondo le “*Condizioni per l'Uso del sito Web Ryanair*” presenti nei “*Termini d'uso*” del sito, il vettore ha stabilito che l'acquisto tramite il proprio sito *internet* rappresenta “*l'unico [canale di vendita online] autorizzato alla vendita di voli del Gruppo Ryanair [ove “Gruppo Ryanair” include Ryanair DAC, Ryanair Sun, Ryanair UK e AOC Lauda Europe], sia nel caso siano acquistati singolarmente sia se acquistati unitamente ad altri servizi [...]*”¹² (punto 2). Per preservare quello che Ryanair ritiene essere il corretto uso del proprio sito *web*, il vettore aereo si riserva espressamente il diritto di ricorrere, anche senza preavviso, a tutti gli strumenti necessari, compreso l'avvio di procedimenti legali e l'utilizzo di tecnologie di blocco del sito stesso (punto 4), nonché di avviare tutte le indagini ritenute necessarie (anche mediante l'uso di strumenti tecnologici) per impedire un utilizzo non autorizzato del sito *web* (punto 5)¹³.

10. Quando l'acquisto di un titolo di viaggio avviene tramite un *account* che Ryanair riconduce a un'agenzia viaggi, la compagnia blocca la prenotazione con l'invio di una *e-mail* di “*Verifica di cliente richiesta*”¹⁴, riprodotta nella

¹² Cfr. <https://www.ryanair.com/it/it/azienda/termini-d-uso>, doc. 29. Ryanair prosegue precisando che “*I siti di comparazione dei prezzi possono stipulare un contratto di licenza scritto con Ryanair che li autorizza ad accedere alle informazioni sui prezzi dei biglietti, orari e voli del Gruppo Ryanair al solo scopo di fornire un confronto tra prezzi*”.

¹³ Ryanair aggiunge, infatti, che tutti gli elementi, informatici, tecnologici, commerciali (nomi, logo, abbinamento di colori etc.) presenti nel proprio sito “*sono tutelati dal diritto d'autore, diritti sui marchi registrati, diritti di privativa sulle banche dati e/o altri diritti di proprietà intellettuale*”. Tali elementi possono quindi essere usati “*solo nella misura strettamente necessaria per uno scopo personale consentito e non commerciale*” (punto 6).

¹⁴ Il contenuto della *e-mail* di “*Verifica di cliente richiesta*”, doc. 5, è il seguente: “*Questa prenotazione XXXXX sembra essere stata effettuata tramite un agente di viaggio terzo che non ha alcun rapporto commerciale con Ryanair per vendere i nostri voli. Pertanto Ryanair ha bloccato questa prenotazione. Poiché gli agenti di viaggio terzi spesso non forniscono a Ryanair l'indirizzo e-mail e i dettagli di pagamento corretti del passeggero, prima che possa gestire la prenotazione e il check-in online dobbiamo verificarne l'identità.*

Ryanair deve eseguire questo processo di verifica per garantire la conformità ai requisiti di sicurezza. Dopo che il passeggero incluso nella prenotazione avrà completato il processo di verifica di Ryanair forniremo pieno accesso alla stessa, inclusa la possibilità di apportare modifiche alla prenotazione, aggiungere servizi aggiuntivi e completare il check-in online. Sono disponibili due opzioni di verifica online:

figura 1, impedendo a chiunque (agenzia o passeggero) di gestire tale prenotazione e, quindi, di effettuare eventuali acquisti di servizi ulteriori o modifiche alla stessa, fin quando il passeggero non si sottopone personalmente alla c.d. “procedura di verifica”, asseritamente tesa a verificare la sua identità. L’opzione “verifica rapida” (l’unica con tempistica certa inferiore a una settimana) ha un costo di 0,59 euro a carico del cliente. In caso di mancata verifica dell’identità, non è possibile procedere al *check-in online* e il passeggero è tenuto a effettuare il *check-in* in aeroporto, pagando un supplemento che può arrivare fino a 75 euro¹⁵.

1. *Verifica rapida*–

- *Mediante tecnologia riconoscimento facciale.*
- *Tempo richiesto: circa 2 minuti.*
- *Sono necessari una copia della documentazione di identificazione del passeggero e un dispositivo dotato di fotocamera.*

2. *Verifica standard*–

- *Verifica della firma del passeggero.*
- *Richiede al massimo 7 giorni.*
- *Sono necessari una copia della documentazione di identificazione del passeggero e un dispositivo dotato di fotocamera.*

La Verifica rapida è disponibile al prezzo di £/€0.59 a prenotazione. Questa commissione copre il costo dello strumento di riconoscimento facciale. Ryanair non trae alcun vantaggio commerciale dalle tariffe di verifica. Non è previsto alcun costo per la Verifica standard.

I passeggeri che non si avvalgono della Verifica rapida o standard per verificare le proprie prenotazioni possono effettuare la verifica presso la biglietteria Ryanair fino a 60 minuti prima della partenza. Tuttavia, non raccomandiamo questa opzione, in quanto verrà applicato un supplemento per il check-in in aeroporto [...] Assicurati di prenotare solo voli e servizi Ryanair direttamente su [Ryanair.com](https://www.ryanair.com) o sull’app Ryanair. Prenotando direttamente con Ryanair, troverai sempre il prezzo più basso per i voli e i prodotti Ryanair e il miglior servizio” (enfasi aggiunta). Queste stesse informazioni compaiono anche nei Termini e condizioni di viaggio, dove un [link](#) di accesso permette di avviare l’operazione di verifica in ciascuna modalità (rapida o standard).


¹⁵ Per il *check-in* in aeroporto, è necessario arrivare anticipatamente e pagare una commissione per tale incombenza, secondo un tariffario molto articolato al quale si accede dalla sezione “*Che cosa succede se non effettuo la verifica online*” dei *Termini e condizioni generali di trasporto*, cfr. <https://help.ryanair.com/hc/it/categories/12489248662673-Prenotazioni-tramite-agente-di-viaggio>. Il tariffario richiede dai 6 euro ai 55 euro per il servizio base, al quale aggiungere una serie di supplementi tra i 45 euro e i 160 euro per bicicletta, attrezzatura ingombrante, da sci, da golf, strumenti musicali, cambio nome/data, etc..

Figura 1 – E-mail di “verifica cliente richiesta”

Da: Ryanair Customer Services <info@care.ryanair.com>
Inviato: martedì 30 maggio 2023 17:02
A: info@calcupoint.net
Oggetto: AVVISO IMPORTANTE - INOLTARE AL PASSEGGERO

accesso alla stessa, inclusa la possibilità di apportare modifiche alla prenotazione, aggiungere servizi aggiuntivi e completare il check-in online.


Sono disponibili due opzioni di verifica online:



Verifica rapida

Mediante tecnologia riconoscimento facciale. Tempo richiesto: circa 2 minuti. Sono necessari una copia della documentazione di identificazione del passeggero e un dispositivo dotato di fotocamera.

[Inizia verifica](#)



Verifica standard

Verifica della firma del passeggero. Richiede al massimo 7 giorni. Sono necessari una copia della documentazione di identificazione del passeggero e un dispositivo dotato di fotocamera.

[Inizia verifica](#)

La Verifica rapida è disponibile al prezzo di 0,59 € a prenotazione.

Questa commissione copre il costo dello strumento di riconoscimento facciale. Ryanair non trae alcun vantaggio commerciale da tale tariffa. Non è previsto alcun costo per la Verifica standard.

I passeggeri che non si avvalgono della Verifica rapida o standard per verificare le proprie prenotazioni possono effettuare la verifica presso la biglietteria Ryanair fino a 60 minuti prima della partenza.

Tuttavia, non raccomandiamo questa opzione, in quanto verrà applicato un supplemento per il check-in in aeroporto ([si prega di consultare la nostra Tabella delle tariffe](#)).

Assicurati di prenotare solo voli e servizi Ryanair direttamente su [Ryanair.com](#) o sull'app Ryanair. Prenotando direttamente con Ryanair, troverai sempre il prezzo più basso per i voli e i prodotti Ryanair e il miglior servizio.

Il Team del servizio clienti Ryanair.

RYANAIR | Termini e Condizioni | Informativa sulla privacy | Contatti

11. Tale procedura non consentirebbe all’agenzia di gestire in autonomia tutta la fase successiva all’acquisto del biglietto, imponendole di contattare e richiedere al cliente di svolgere la procedura di riconoscimento e ogni eventuale ulteriore adempimento. Al riguardo, si osserva che il cliente, tipicamente, si rivolge all’agenzia proprio per non doversi occupare personalmente di incombenze di questo tipo. Ne deriva, quindi, un disservizio per il solo cliente che acquista presso le agenzie di viaggio che, ad avviso delle associazioni segnalanti, non appare avere altra finalità se non quella di “screditare” queste ultime agli occhi del cliente stesso, inducendolo, per i prossimi acquisti, ad andare direttamente sul sito *ryanair.com*, come chiaramente esplicitato nell’ultima parte dell’*e-mail* (“Assicurati di prenotare

solo voli e servizi Ryanair direttamente su Ryanair.com o sull'app Ryanair. Prenotando direttamente con Ryanair, troverai sempre il prezzo più basso per i voli e i prodotti Ryanair e il miglior servizio”). Peraltro, ogni qualvolta Ryanair blocca la prenotazione, verrebbe contestualmente bloccato l'*account* dell'agenzia e questo comporterebbe la necessità di acquisire nuove credenziali di accesso.

12. Secondo i segnalanti, nessun altro vettore aereo prevedrebbe tale procedura, né sarebbero comprensibili i “*requisiti di sicurezza*” che questa mira a garantire, considerato che essa viene attivata ad acquisto già perfezionato e pagato. A ciò si aggiunga che la procedura di verifica non sarebbe, invece, richiesta quando la prenotazione avviene a opera di un altro soggetto terzo diverso da un'agenzia (ad esempio, un conoscente del passeggero), sicuramente meno edotto delle procedure di sicurezza e della normativa di settore rispetto a un'agenzia di viaggio.

13. Inoltre, in ipotesi di cancellazione del volo e ove sorga il diritto del passeggero a essere rimborsato ai sensi del Regolamento (CE) n. 261/2004¹⁶, Ryanair si rifiuterebbe di rimborsare il soggetto da cui ha ricevuto il pagamento, ossia l'agenzia. La procedura di rimborso dei biglietti avverrebbe, infatti, solo in seguito all'esibizione di copia dei documenti di identità dei passeggeri e di una bolletta di utenza domestica degli stessi, anche quando l'agenzia provi di aver già rimborsato il cliente.

14. Le associazioni segnalanti hanno, altresì, evidenziato che l'impossibilità per le agenzie di acquistare biglietti sul sito Ryanair per conto del cliente rischia di privare quest'ultimo della tutela massima che il Codice del Turismo riconosce ai c.d. pacchetti turistici, ossia la combinazione di almeno due tipi diversi di servizi turistici (trasporto, alloggio, noleggio veicoli) ai fini dello stesso viaggio o della stessa vacanza¹⁷. Infatti, se il cliente acquista separatamente il volo sul sito di Ryanair e i restanti servizi turistici in agenzia, in caso di un disservizio sul volo non potrà far valere sull'agenzia le tutele in termini risarcitori (fino al danno da vacanza rovinata) e di assistenza assicurate

¹⁶ Regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) 295/91.

¹⁷ Per il Codice del Turismo si ha un pacchetto turistico in presenza di almeno una delle seguenti condizioni (articolo 33, comma 1, lettera c), D.lgs. n. 79/2011):

- i) i servizi turistici sono combinati da un unico professionista prima di concludere un unico contratto comprendente tutti i servizi del pacchetto;
- ii) i servizi turistici “principali” sono acquistati con contratti distinti da fornitori diversi ma presso un unico punto vendita, a un prezzo forfettario o globale e sono pubblicizzati o venduti sotto la denominazione “pacchetto” o equivalente;
- iii) in caso di contratti con più fornitori, sono scelti dal cliente con unico acquisto nelle 24 ore successive al primo acquisto attraverso processi collegati di prenotazione.

dalla normativa, in quanto in questo caso il volo non appartiene al pacchetto turistico¹⁸.

15. La condotta sopra descritta sarebbe attuata nei confronti tanto delle agenzie fisiche quanto delle OTA¹⁹, come attestano anche le segnalazioni pervenute da una singola agenzia, da alcuni consumatori e dall'associazione di questi ultimi ACL, che denunciano i descritti disservizi e la frequente necessità di ricorrere al *check-in* in aeroporto (a pagamento) dopo gli infruttuosi tentativi di effettuare la procedura di riconoscimento facciale.

b. Offerta di condizioni peggiorative su GDS

16. Da circa due-tre anni, secondo quanto riferito dalle associazioni di agenti di viaggio segnalanti, Ryanair ha reso disponibili i suoi voli anche sui *Global Distribution System* (di seguito, "GDS"), sistemi informatici per la gestione della prenotazione e acquisto di biglietteria aerea, in uso alle agenzie di viaggio tradizionali, per lo meno quelle di maggiori dimensioni²⁰. Ryanair, in particolare, è presente su due delle tre piattaforme GDS attive, ossia Travelport e Sabre²¹.

17. Ryanair, tuttavia, a differenza di tutte le altre compagnie, renderebbe disponibili i suoi voli sui GDS a condizioni sia tecniche sia economiche peggiorative rispetto a quelle offerte sul proprio sito.

Dal punto di vista economico, da una serie di rilevazioni comparative fornite da entrambe le associazioni segnalanti su una pluralità di tratte, si riscontra un ingente differenziale di prezzo tra l'offerta presente sul sito e quella disponibile sui GDS, sia sul servizio di trasporto "base" sia sui servizi integrativi come i bagagli aggiuntivi (a mano e da imbarcare) o la priorità di imbarco. Oltre alla maggiorazione dei prezzi dei singoli servizi, sulle schermate dei GDS verrebbe, quanto meno in alcuni casi, evidenziata una specifica "*GDS Service Fee*" in misura fissa, dell'ammontare di 10 euro nel caso di Travelport e di 3,3 euro nel caso di Sabre, che non sarebbe applicata

¹⁸ Naturalmente, Ryanair, in qualità di vettore aereo, è comunque tenuta al rispetto del richiamato Regolamento (CE) 261/2004 (riprotezione su un volo alternativo a condizioni equivalenti, al rimborso di eventuali spese ulteriori e/o al risarcimento).

¹⁹ V. la segnalazione dell'agenzia di viaggio (doc. 1). Le segnalazioni dei singoli consumatori (docc. 16, 19, da 22 a 24) e di ACL (docc. 11 e 18) riguardano biglietti acquistati su diverse OTA, quali Booking, Volagratis, eDreams, Kiwi.

²⁰ FTO in audizione ha dichiarato che di norma le agenzie utilizzano un solo GDS; qualche agenzia molto grande adopera 2 o tutti i GDS; metà del mercato delle agenzie italiane non utilizza alcun GDS, acquistando dal sito delle compagnie o collaborando con società che si occupano di biglietteria aerea (c.d. "consolidatori" o "aggregatori") anche perché utilizzare un GDS ha dei costi di attivazione, utilizzo e di formazione degli addetti alla vendita, doc. 17.

²¹ Non risulta presente sui GDS Ryanair UK, ovvero la filiale britannica del gruppo aereo irlandese Ryanair che opera anche da/per l'Italia.

da nessun'altra compagnia e che sarebbe incassata da Ryanair.

18. Nelle figure sottostanti vengono riportate le simulazioni effettuate nella seconda metà di giugno 2023 da FTO nell'ipotesi di acquisto del volo Bari-Alghero congiuntamente ai servizi integrativi del bagaglio a mano (del peso massimo di 10 kg, ulteriore alla borsa piccola sempre consentita) e della scelta del posto. Come si evince dalle schermate, nel caso di acquisto dal sito (Figura 2), la tariffa *Regular* ammonta di 50,04 euro (17,59 di tariffa base euro + 32,45 euro per bagaglio e posto); nel caso di utilizzo dei GDS (Travelport nella circostanza di specie), come risulta dalla Figura 3, alla tariffa base ("Value"), che ha già un costo più elevato rispetto all'omologa tariffa presente sul sito (30,99 euro + tasse vs. 17,59 euro tasse incluse) vanno poi aggiunti gli ulteriori servizi che sono prezzati singolarmente (19,80 euro il bagaglio a mano e 8 euro il posto) e va, infine, aggiunta la GDS fee pari a 10 euro. Nel caso di specie, il differenziale di prezzo è di oltre il 45%. Si noti che, mentre sul sito sono disponibili quattro opzioni tariffarie, sui GDS sarebbe disponibile solo la tariffa base e gli altri servizi sarebbero acquistabili a parte; pertanto, le due offerte non sarebbero di immediata comparabilità²².

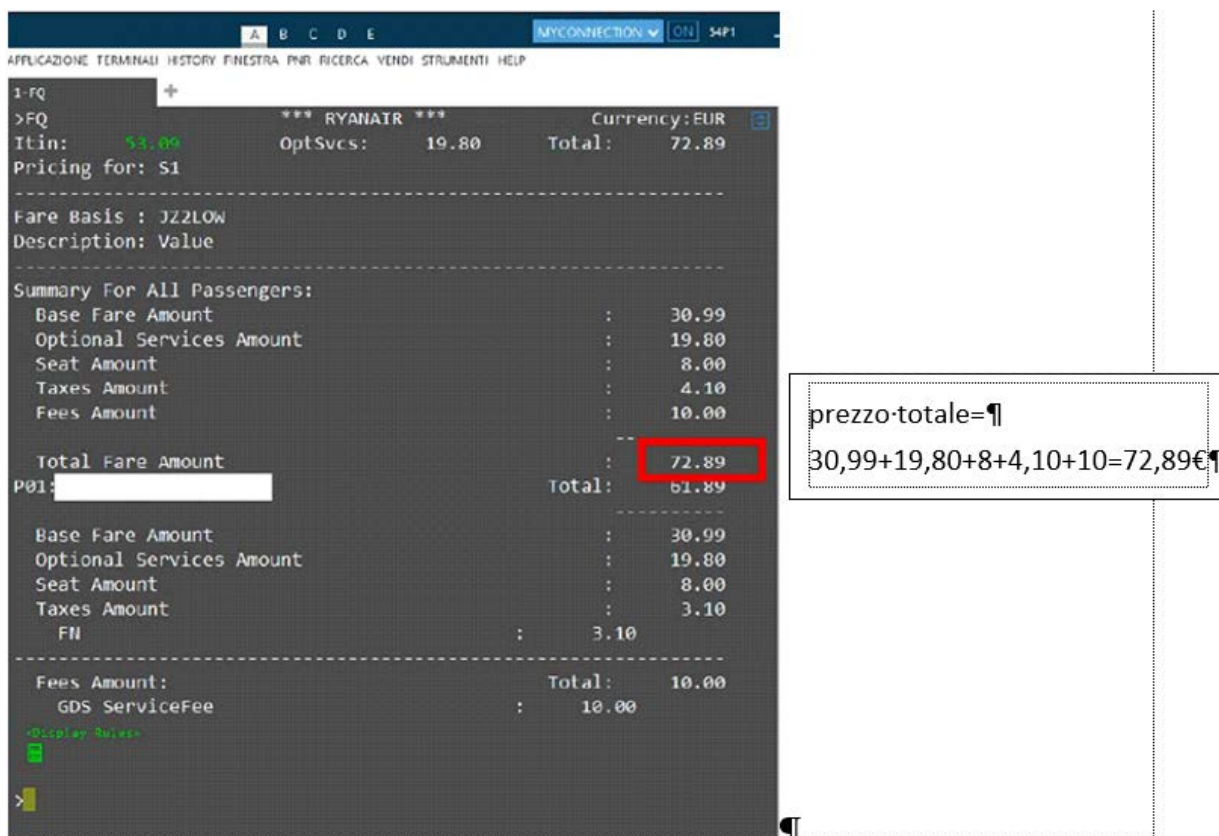
Figura 2 – Simulazione su sito dell'acquisto del volo Bari-Alghero del 17 settembre 2023 con bagaglio a mano e posto

The screenshot displays the Ryanair booking interface for a flight from Bari to Alghero on September 17th. The flight details are FR 4073, departing at 21:25 and arriving at 22:55. The 'Tariffe' section shows four options: Value (17,59 €), Plus (31,89 €), Regular (32,45 €), and Flexi Plus (88,74 €). The Regular option is highlighted with a red box. A callout box on the right shows the calculation: prezzo-totale= 17,59+32,45=50,04€.

Tariffa	Costo in più
Value	17,59 €
Plus	31,89 €
Regular	32,45 €
Flexi Plus	88,74 €

²² Doc. 17. Per altre simulazioni, cfr. docc. 2, 13 e 15.

Figura 3 – Simulazione su GDS dell’acquisto del volo Bari-Alghero del 17 settembre 2023 con bagaglio a mano e posto



19. Il differenziale di prezzo tra biglietto acquistato direttamente sul sito di Ryanair e quello tramite GDS si riscontra anche per prenotazioni in periodi di picco, per esempio a ridosso della partenza. In ragione dell’elevato costo del biglietto anche sul sito, il ricarico applicato tramite sistema GDS risulta comunque, in termini assoluti, particolarmente incisivo: ad esempio, nell’ultima simulazione effettuata il 7 settembre 2023 su un volo Brindisi – Torino del successivo 11 settembre 2023, il prezzo sul sito al momento della rilevazione risulta di 354,52 euro, mentre tramite Travelport risulta di 414,14 euro e tramite Amadeus di 409,49 euro²³.

20. Dal punto di vista tecnico, in primo luogo, sul canale GDS non sarebbero presenti tutti i voli offerti sul sito, ma solo un sottoinsieme. In secondo luogo, sui GDS sarebbe possibile gestire esclusivamente la fase di vendita ma non quella di *post* vendita: nel caso di modifiche alla prenotazione o anche per la gestione delle procedure di rimborso a seguito della cancellazione del volo, anche ove la prenotazione sia stata effettuata dall’agenzia su GDS, tali ulteriori

²³ Cfr. doc. 28.

attività dovrebbero essere effettuate sul sito, dove Ryanair richiederebbe la procedura di verifica sopra descritta. Anche i servizi integrativi (ad esempio, bagagli aggiuntivi, scelta del posto) potrebbero essere acquistati sui GDS solo al “primo contatto” e, quindi, ulteriori richieste di acquisto di tali servizi da parte del passeggero dovrebbero essere gestite collegandosi al sito (con le problematiche in precedenza descritte) e non da GDS, a differenza di quello che avverrebbe normalmente con le altre compagnie.

21. Le politiche di Ryanair in merito ai canali di vendita sono esplicitate nell'*Annual Report 2022* del gruppo, pubblicato sul proprio sito tra le comunicazioni agli investitori. In tale documento, la compagnia afferma che le prenotazioni dei suoi voli possono avvenire esclusivamente tramite il proprio sito *internet*, la propria *app* e i GDS Travelport e Sabre, il cui accesso è consentito alle agenzie di viaggio tradizionali e aziendali. Quanto alle OTA, esse sono considerate soggetti che accedono in modo non autorizzato al sito e al sistema di prenotazione di Ryanair, estraggono informazioni sui voli e sui prezzi (c.d. *screen scraping*) e le visualizzano sui propri siti per venderle ai clienti a prezzi che possono includere commissioni di intermediazione nascoste in aggiunta alle tariffe di Ryanair. Il perdurare della vendita di biglietti della compagnia da parte di tali operatori potrebbe portare a una riduzione del numero di clienti che prenotano direttamente sul sito *web* di Ryanair e, di conseguenza, a una riduzione dei proventi da servizi ancillari²⁴.

III. VALUTAZIONI

a. I mercati rilevanti

22. Il caso in esame concerne i mercati dei servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri e quelli, collegati al primo, dei servizi di prenotazione e vendita di servizi turistici.

a.1) I servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri

23. In base al consolidato orientamento nazionale²⁵ ed europeo²⁶, i servizi di

²⁴ Cfr. pagg. 74-76 e 129, *Annual Report 2022*, doc. 29.

²⁵ Casi C11608 – *Alitalia - Compagnia Aerea Italiana/Ramo di azienda di Wind Jet (Newco)*, provvedimento n. 23739 del 13 luglio 2012 in Bollettino n. 28/2012 e C9812B - *Monitoraggio post-concentrazione/Compagnia Aerea Italiana/Alitalia-Linee aeree italiane-Air One*, provvedimento n. 23496 dell'11 aprile 2012 in Bollettino n. 15/2012.

²⁶ Casi M.9287 – *Connect Airways/Flybe*; M.8964 – *Delta/Air France-KLM/Virgin Group/Virgin Atlantic*; M.8869 – *Ryanair/LaudaMotion*; M.7541 – *IAG/Aer Lingus*; M.7333 – *Alitalia/Etihad*; M.6447 – *IAG/bmi*.

trasporto aereo di linea di passeggeri (con esclusione, quindi, di voli *charter*) presentano caratteristiche tali da individuare un distinto mercato rilevante per ogni collegamento tra coppie di città o di aeroporti, in applicazione del *city-pair method* o metodo delle coppie di origine-destinazione: ciò in quanto tali coppie rappresentano l'origine e la destinazione dello spostamento e, in quanto tali, non sono sostituibili dal punto di vista della domanda. L'accoppiamento di origine-destinazione interessa i rispettivi bacini di utenza degli aeroporti (*catchment area*), ai quali, sempre sulla base di precedenti comunitari e nazionali, viene in prima approssimazione assegnato come misura indicativa un raggio – a partire dal singolo aeroporto – di circa 100 Km/un tempo di percorrenza in auto di un'ora. Ognuno dei mercati così definiti, pertanto, non coincide necessariamente con i soli collegamenti tra i due aeroporti agli estremi della rotta, ma può comprendere anche i voli tra aeroporti i cui rispettivi bacini di utenza si sovrappongono in misura significativa con i bacini di utenza di aeroporti limitrofi. Questo approccio alla definizione del mercato rilevante presenta una dimensione geografica intrinseca propria dei servizi di trasporto, per i quali diventa irrilevante tracciare una linea di demarcazione fra dimensione geografica e del prodotto.

24. Con riguardo alla sostituibilità tra voli diretti e voli indiretti che collegano i due aeroporti agli estremi della stessa rotta, essa va valutata tenendo conto della distanza e dei tempi di percorrenza, nonché delle frequenze giornaliere dei voli sulla medesima rotta. Pertanto, con riguardo alle rotte nazionali, la sostituibilità tra voli diretti e indiretti dal lato della domanda deve essere generalmente esclusa, mentre per quanto concerne le rotte internazionali i collegamenti diretti e indiretti possono talora considerarsi tra loro sostituibili e, quindi, facenti parte di un medesimo mercato. In maniera analoga viene normalmente considerata la sostituibilità del trasporto aereo con altri mezzi di trasporto per ciascuno dei mercati individuati (c.d. concorrenza intermodale): a tale fine vengono prese in considerazione le distanze che separano i punti di origine e destinazione di ciascun collegamento interessato, i tempi di percorrenza, le frequenze di collegamento, le caratteristiche delle modalità di trasporto disponibili (costi, *comfort*, etc.). Appare, invece, sempre meno attuale la distinzione tra domanda *business* e *leisure*, considerata l'evoluzione dei modelli operativi dei vettori aerei e il peso che le compagnie *low cost* detengono oggi in Italia.

25. Nel caso di specie, in considerazione dell'ampio numero di rotte potenzialmente interessate dalle condotte in esame e del carattere generalizzato delle modalità di offerta dei servizi di trasporto aereo di Ryanair,

non può escludersi una definizione del mercato rilevante più ampia, che comprenda tutti i collegamenti nazionali ed europei da/per l'Italia.

a.2) I servizi di prenotazione e vendita di servizi turistici

26. Si tratta della prenotazione e vendita di servizi turistici (volo aereo, *hotel*, noleggio auto, etc.)²⁷; per le loro differenti caratteristiche, essi possono costituire ciascuno un differente mercato rilevante, che potrebbe essere astrattamente soggetto a ulteriori segmentazioni.

27. I servizi turistici possono essere venduti singolarmente o nell'ambito di un c.d. pacchetto turistico, nel qual caso viene in rilievo la specifica normativa²⁸. La Commissione, nei suoi precedenti, ha ritenuto di non poter escludere che la distribuzione di pacchetti turistici costituisca un mercato separato dalla vendita dei singoli servizi che l'acquirente combina in autonomia²⁹.

28. Anche in questo caso l'avvento di *internet* ha ampiamente modificato le dinamiche del settore: servizi la cui distribuzione era prima appannaggio pressoché esclusivo delle agenzie di viaggio tradizionali sono oggi offerti anche dalle OTA e da altri soggetti, *in primis* i vettori aerei, che, a partire dalla transazione per l'acquisto del biglietto aereo, possono fare *cross-selling* e vendere al viaggiatore tutti gli altri servizi turistici di cui ha bisogno, avvalendosi di *partner* specializzati.

29. Nel caso in esame, vengono in rilievo, oltre alla prenotazione e vendita di biglietti aerei, la prenotazione e vendita dei servizi alberghieri e la prenotazione e vendita dei servizi di noleggio auto, ossia i servizi turistici che presentano un collegamento più stretto con il trasporto aereo, nonché in ragione della circostanza che Ryanair ne intermedia la vendita sul proprio sito.

30. Considerata la crescente presenza delle OTA e delle compagnie aeree accanto al tradizionale canale agenziale, che ha determinato un'omogeneizzazione delle condizioni concorrenziali di tali mercati, quanto meno sul territorio nazionale, e tenuto conto anche dell'uniformità linguistica delle diverse versioni dei siti di tali soggetti in ciascun paese, la dimensione del mercato può ritenersi in prima approssimazione nazionale.

²⁷ Per completezza, si nota che la nozione di “*servizio turistico*” prescinde dalla finalità ricreativa o professionale dell'acquisto.

²⁸ A eccezione dei contratti di assicurazione e di finanziamento che, come detto, non possono fare parte di un pacchetto turistico.

²⁹ M.5996 – *Thomas Cook / Travel Business of Co-operative Group / Travel Business of Midlands Co-operative Society*; M.6163 – *AXA/Permira/Opodo/Go Voyages/eDreams*.

b. La posizione dominante di Ryanair

31. Nel settore del trasporto aereo di linea di passeggeri nazionale e da/per l'Italia, Ryanair ha acquisito negli anni una posizione di assoluto rilievo, anche a causa delle note vicende della compagnia di bandiera, che negli altri paesi europei continua invece a ricoprire un ruolo importante. Secondo i dati del Rapporto ENAC³⁰, Ryanair è il primo vettore in Italia con quasi 46 milioni di passeggeri trasportati nel 2022 (34,6% del totale), seguita da Wizzair con circa 11,5 milioni e da easyJet con poco più di 11 milioni; ITA è al quarto posto con quasi 10,5 milioni. Sul solo traffico nazionale, Ryanair detiene una quota di passeggeri trasportati del 44% (mentre il secondo operatore, easyJet, non arriva al 20%); si tratta di dati in costante crescita, fatto salvo il periodo pandemico.

32. Sulla base degli ultimi dati forniti da ENAC³¹, emerge che nel 2022 Ryanair è risultato l'unico vettore aereo attivo in 114 collegamenti tra aeroporti nazionali e in 910 collegamenti tra aeroporti nazionali ed europei³². Inoltre, in più di 70 collegamenti nazionali e oltre 300 europei, Ryanair ha trasportato una quota di passeggeri compresa tra il 50 e il 99,99%. Pertanto, i collegamenti in cui Ryanair risulta monopolista o detiene una quota di passeggeri superiore al 50% sono complessivamente oltre 190 collegamenti nazionali e 1.200 collegamenti tra aeroporti nazionali ed europei. A questi dovrebbero aggiungersi i collegamenti operati da Malta Air Ltd., *joint venture* tra il Governo di Malta e Ryanair, venduti da quest'ultima sui propri canali.

33. Le informazioni disponibili inducono a ritenere che Ryanair sia in posizione dominante in un numero molto ampio di mercati del trasporto aereo di linea di passeggeri nazionale e da/per l'Italia. Oltre alla posizione detenuta sulle singole rotte, che sarà in ogni caso valutata nel corso del procedimento istruttorio, vale osservare che Ryanair è di gran lunga il primo operatore nazionale in termini di rotte servite e di passeggeri trasportati, e può vantare per entrambi una costante crescita. Risulta poi l'operatore con la flotta di gran lunga più numerosa e giovane³³ e può, inoltre, contare su una reputazione

³⁰ Cfr. doc. 5.

³¹ Doc. 34.

³² Nei dati forniti da ENAC, ogni collegamento tra due città viene contato singolarmente (ad esempio, Bari-Alghero e Alghero-Bari costituiscono due collegamenti).

³³ Cfr. dati Ryanair sul proprio sito <https://corporate.ryanair.com/about-us/our-fleet/>, nonché l'analisi su "La flotta Ryanair nel 2023", in <https://www.traveltheworldwith.us/it/aviazione/la-flotta-ryanair-nel-2022/>, in cui si legge che "Ryanair in linea generale ha una flotta sempre particolarmente giovane" e vari articoli online di maggio 2023, relativo all'ordine "record" di 300 Boeing 737 Max per 40 miliardi di dollari (cfr. <https://www.ilsole24ore.com/art/ryanair-ordine-record-300-boeing-737-max-valore-40-miliardi-dollari-AEqVZQRD>).

consolidata di operatore *low cost* particolarmente conveniente, nonché su un’offerta tariffaria ampia e flessibile, associata alla possibilità di acquistare separatamente i servizi integrativi al volo (varie tipologie di bagaglio a mano e in stiva, priorità di imbarco e/o scelta del posto, etc.) nonché numerosi altri servizi accessori (hotel, noleggio auto, assicurazioni, biglietti per eventi, etc.).

c. Le condotte contestate

34. Nella consolidata interpretazione dell’articolo 102 del TFUE, all’impresa in posizione dominante incombe la speciale responsabilità di non pregiudicare con il proprio comportamento una concorrenza effettiva e leale sul mercato interno o su una parte sostanziale di esso³⁴. Secondo la stessa giurisprudenza, l’impresa in posizione dominante non perde il diritto di determinare la propria strategia commerciale o di accrescere la propria attività, ma, in virtù di tale posizione, non può ricorrere a mezzi diversi da quelli su cui si impernia la concorrenza normale o basata sui meriti tra prodotti e servizi, fondata sulle prestazioni degli operatori economici, riducendo il grado di concorrenza ancora esistente sul mercato o lo sviluppo di detta concorrenza³⁵. In particolare, una concorrenza “normale”, basata sui meriti, è quella “*da cui i consumatori traggono profitto mediante prezzi meno elevati, una qualità migliore e una scelta più ampia di beni e di servizi nuovi o più efficienti*” e che, in altri termini, porta ad “*ampliare la scelta dei consumatori immettendo sul mercato nuovi prodotti o aumentando la quantità o la qualità di quelli già offerti*”³⁶.

35. In questo quadro, le condotte descritte permettono di ipotizzare un possibile abuso di Ryanair della propria posizione dominante nei mercati del trasporto aereo, volto a escludere le agenzie di viaggio dai mercati della prenotazione e vendita di servizi turistici. Nell’ambito di un’articolata strategia, Ryanair avrebbe posto in essere una politica commerciale tesa a discriminare, in modo sempre più stringente nel tempo, tra i passeggeri che effettuano l’acquisto diretto di biglietti aerei sul proprio sito/*app* e quelli che scelgono di ricorrere ad agenzie di viaggio e OTA, con l’obiettivo di accentrare sui propri canali le vendite dei biglietti aerei e degli altri servizi

³⁴ Cfr., *ex multis*, le sentenze della Corte di Giustizia UE del 12 gennaio 2023, causa C-42/21, *Lietuvos/Commissione*; del 25 marzo 2021, causa C-152/19P, *Deutsche Telekom/Commissione*; del 6 settembre 2017, causa C-413/14P, *Intel/Commissione*; del Tribunale di Primo grado del 10 novembre 2021, causa T-612/17, *Google Shopping/Commissione*.

³⁵ Cfr. anche la sentenza della Corte di Giustizia del 6 dicembre 2012, causa C-457/10P, *AstraZeneca AB e AstraZeneca plc/Commissione*; del 3 febbraio 1979, Causa 85/76, *Hoffmann-La Roche/Commissione*.

³⁶ Cfr. sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1580/2023, *SIAE/AGCM*.

turistici, marginalizzando gli intermediari nell'offerta di tali servizi. Occorre infatti considerare che su molte rotte che interessano il territorio italiano l'offerta Ryanair rappresenta l'unica alternativa disponibile (o, comunque, quella che offre il maggior numero di voli e alle tariffe migliori) e che non avere Ryanair nel proprio *inventory* potrebbe minare la capacità delle agenzie di offrire al cliente finale un ventaglio completo di soluzioni di viaggio.

36. In primo luogo, Ryanair impedirebbe alle agenzie tradizionali e/o alle OTA di comprare i biglietti aerei dal proprio sito *web*.

Da un punto di vista formale, ciò avverrebbe con il divieto di utilizzo del sito per scopi commerciali (*Termini d'uso del sito e Termini e condizioni generali di trasporto*) e con l'introduzione di indicazioni per il riconoscimento dei canali ufficiali, precludendo quindi l'utilizzo del sito *ryanair.com* alle agenzie nell'esercizio del mandato ricevuto da parte del cliente.

Da un punto di vista sostanziale, l'obiettivo sarebbe perseguito con il ricorso a sistemi di monitoraggio degli accessi e a blocchi tecnici, effettivamente applicati a valle dell'acquisto tramite agenzia, impedendo ogni operazione *post vendita* – compresa l'indispensabile operazione di *check-in online* – prima del completamento del "processo di verifica". Si tratta di una procedura che sottopone il cliente che ha scelto di rivolgersi a un'agenzia a un ingiustificato ed ulteriore onere in termini di adempimenti richiesti e di costo aggiuntivo da sostenere e, qualora non completasse con successo tale procedura, il consumatore dovrebbe incorrere negli elevati costi del *check-in* in aeroporto.

37. Né appaiono sussistere oggettive motivazioni di sicurezza che giustificano il diverso trattamento dei passeggeri che si avvalgano di un'agenzia rispetto a quelli che acquistino sul sito Ryanair, eventualmente anche tramite un conoscente. Infatti, l'accertamento dell'identità solo rispetto ad alcuni viaggiatori e non a tutti non preserverebbe l'insieme dell'equipaggio e dei passeggeri da situazioni di rischio, né potrebbe trovare alcuna spiegazione in una qualche intrinseca pericolosità del viaggiatore che si rivolge alle agenzie rispetto a quello che acquista in autonomia dal sito.

38. A ciò si aggiungono le affermazioni potenzialmente denigratorie spese da Ryanair sia nelle informative generali sul proprio sito, sia nelle comunicazioni inviate ai viaggiatori tramite *e-mail*, dove le agenzie di viaggio sono sistematicamente presentate come soggetti che opererebbero in modo asseritamente illegittimo (in quanto non autorizzate da Ryanair), inaffidabile (in quanto non fornirebbero alla compagnia informazioni corrette) e più costoso, perché modificherebbero al rialzo il costo dei biglietti aerei. Le

agenzie, invero, sembrano limitarsi ad applicare una *fee* di agenzia al cliente, di cui quest'ultimo sarebbe perfettamente consapevole e che sceglierebbe di sostenere quale corrispettivo per il servizio (di consulenza e organizzativo) ricevuto.

39. In realtà, un differenziale di prezzo deriva, almeno per le agenzie *offline*, proprio dalle tariffe Ryanair presenti su GDS che sono definite dal vettore stesso. Ryanair risulta, infatti, l'unica compagnia *low cost* a imporre alle agenzie fisiche di acquistare tramite GDS, applicando condizioni peggiorative sia in termini quantitativi (con tariffe significativamente più elevate rispetto a quelle applicate sul proprio sito) sia qualitativi (con minor disponibilità di voli e tipologie tariffarie). I consumatori, sostenendo condizioni peggiorative e/o ingiustificate difficoltà nella gestione della prenotazione aerea, potrebbero ritenere di aver acquistato complessivamente un cattivo servizio dall'agenzia di viaggio che risulta, quindi, indebitamente sfavorita nelle scelte future del cliente.

40. Inoltre, la gestione della fase di *post* vendita sarebbe preclusa tramite GDS (a differenza di quello che avverrebbe normalmente con le altre compagnie), cosicché eventuali successive modifiche alla prenotazione originaria o l'aggiunta di servizi integrativi potrebbero avvenire soltanto via sito *ryanair.com*, riproponendo, anche in questo caso, le difficoltà legate al descritto "processo di verifica".

41. L'intento escludente dei comportamenti posti in essere da Ryanair appare duplice. Nella vendita dei biglietti aerei, benché apparentemente per la compagnia dovrebbe essere indifferente vendere tramite canale diretto o tramite agenzia (dato che le agenzie non percepiscono commissioni da Ryanair e venderebbero – se fosse loro permesso – allo stesso prezzo a cui la compagnia vende sul proprio sito), la vendita diretta ai consumatori le consentirebbe, successivamente all'aggancio attraverso la promozione della tariffa "bassa" relativa al solo servizio di trasporto, di "spingere" la vendita dei servizi integrativi (*priority*, vendita dello spazio per il *trolley* nell'aeromobile o per il trasporto di bagagli in stiva, scelta del posto, etc.) tramite mirate politiche di *marketing* durante e successivamente alla prenotazione, nonché di acquisire dati per la profilazione dei passeggeri.

42. Inoltre, da quanto sopra ricostruito sembrerebbe emergere che Ryanair faccia leva sulla posizione dominante detenuta sui mercati del trasporto aereo per estendere il proprio potere di mercato all'offerta degli altri servizi turistici (hotel, noleggio auto, etc.), impedendo e/o ostacolando le agenzie di viaggio nella vendita del biglietto aereo, che tipicamente è il primo acquisto che viene

effettuato nell'organizzazione di una vacanza e che, pertanto, rappresenta il “punto di accesso” con le maggiori potenzialità di *cross-selling* per la vendita degli altri servizi. Ciò risulta coerente con quanto espressamente dichiarato nell'*Annual Report 2022*, in cui Ryanair si dice preoccupata di perdere clienti diretti a vantaggio degli intermediari e in particolare delle OTA, che “*potrebbero portare a una riduzione del numero di clienti che prenotano direttamente dal sito di Ryanair e conseguentemente una riduzione dei proventi da servizi ancillari*”³⁷.

43. L'alterazione delle genuine dinamiche competitive derivante dai comportamenti descritti va, in ultima analisi, anche a detrimento dei clienti finali, che ricevono un'offerta peggiorativa in termini qualitativi e quantitativi, in quanto risulterebbe indebolita la capacità degli intermediari di formulare offerte ai viaggiatori sia per la vendita dei servizi di trasporto offerti da Ryanair sia combinando voli Ryanair con voli di altri vettori e/o con altri servizi turistici, riducendo così le possibilità di scelta per i consumatori.

44. A ciò si aggiunga che i consumatori che decidano di acquistare da un'agenzia l'intero pacchetto, comprensivo del volo Ryanair, proprio per usufruire di un servizio “chiavi in mano” e avvalersi delle tutele del Codice del Turismo, si trovano comunque esposti o alle condizioni assai peggiori rese disponibili alle agenzie di viaggio *offline* sui GDS o alle difficoltà connesse all'utilizzo del sito *ryanair.com*.

45. Lo stesso vale qualora il viaggiatore decida di acquistare separatamente e in autonomia il volo sul sito del vettore - per spuntare condizioni migliori come soggetto non professionista - e in agenzia i restanti servizi turistici (ad esempio alloggio, noleggio auto), in quanto non potrà godere della tutela massima che il Codice del Turismo estende a tutti gli altri elementi del pacchetto acquistato.

46. Nel quadro così delineato, le condotte di Ryanair non appaiono essere il frutto di una normale concorrenza, basata sui meriti commerciali degli operatori, “*da cui i consumatori traggono profitto mediante prezzi meno elevati, una qualità migliore e una scelta più ampia di beni e di servizi nuovi o più efficienti*”³⁸.

47. Infatti, sulla scorta della giurisprudenza appena richiamata, da un lato, rilevano le condizioni penalizzanti applicate da Ryanair alle agenzie di viaggio, in forma esplicita (a livello tariffario) o implicita (in termini di

³⁷ Cfr. pagg. 74-76, <https://investor.ryanair.com/wp-content/uploads/2022/07/Ryanair-2022-Annual-Report.pdf>, in cui gli altri servizi turistici (alloggio e noleggio) o integrativi sono definiti da Ryanair “*ancillary*”, doc. 29.

³⁸ Cfr. sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1580/2023, *SIAE/AGCM*.

generale aggravio di procedure e operatività), con potenziali effetti escludenti ai danni delle stesse. Dall'altro lato, risulta all'evidenza irrazionale che un operatore economico – se non potesse contare sulla propria posizione dominante nel trasporto aereo di linea e se non mirasse a espandersi nella vendita degli altri servizi turistici a scapito delle agenzie di viaggio – scelga di ostacolare proprio gli intermediari che raggiungono anche quella parte non trascurabile di clientela (ad esempio anziani, aziende, persone non titolari di carta di credito, etc.), poco propensa, per varie ragioni, a procedere in autonomia e/o con l'ausilio della tecnologia o che comunque, senza oneri per il vettore, concorrono ad accrescerne la quota di mercato.

48. La speciale responsabilità dell'impresa in posizione dominante implica che tale impresa, pur potendo preservare e anche espandere la propria attività secondo il modello distributivo che preferisce, deve comunque agire senza limitare il grado di concorrenza già affievolito dalla sua presenza. Pertanto, Ryanair non può adottare modalità che possano nuocere a *“una concorrenza effettiva e leale nel mercato interno”*³⁹.

49. In conclusione, le condotte sopra descritte configurano un possibile abuso di posizione dominante di natura escludente da parte di Ryanair, rilevante ai fini dell'applicazione dell'articolo 3 della legge n. 287/1990 e/o dell'articolo 102 del TFUE. Le condotte in esame, infatti, appaiono idonee ad ostacolare lo svolgimento di una concorrenza effettiva nei mercati della vendita dei servizi turistici, a danno delle agenzie di viaggi e con effetti negativi per il benessere dei consumatori che si avvalgono di tali operatori.

IV. IL PREGIUDIZIO AL COMMERCIO INTRAEUROPEO

50. Secondo la Comunicazione della Commissione *“Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato”* (2004/C 101/07), il concetto di pregiudizio al commercio intraeuropeo deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza, diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri.

51. L'esistenza di un pregiudizio al commercio tra Stati membri, come esito dei comportamenti descritti, appare sussistere in ragione del fatto che il procedimento riguarda un importante operatore avente dimensione europea,

³⁹ Cfr. sentenza della Corte di Giustizia del 12 gennaio 2023, causa C-42/21, *Lietuvos/Commissione*; conforme alla sentenza della Corte di Giustizia del 25 marzo 2021, *Deutsche Telekom/Commissione*, C-152/19 P.

attivo nell'offerta di servizi di trasporto anche transfrontalieri, nonché nella vendita di servizi turistici. Tali servizi sono oggetto di una disciplina definita a livello europeo che mira a consentire a viaggiatori e professionisti di beneficiare appieno delle opportunità offerte dal mercato interno con tutele uniformi. Le condotte descritte risultano, pertanto, suscettibili di alterare il commercio tra Stati membri. Ne deriva l'opportunità di valutare la fattispecie in esame anche quale eventuale infrazione dell'articolo 102 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che i comportamenti posti in essere da Ryanair DAC, per le ragioni sopra esposte, appaiono configurare una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/1990 e/o dell'articolo 102 del TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Ryanair DAC per accertare l'esistenza di violazioni della concorrenza ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/1990 e/o dell'articolo 102 del TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Credito Assicurazioni Poste Servizi Turismo e Sport della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il dottor Luigi Di Gaetano;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione, presso la Direzione Credito Assicurazioni Poste Servizi Turismo e Sport del Dipartimento Concorrenza - 2 di questa Autorità, dai legali rappresentanti delle parti o da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 2024.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato sul Bollettino dell' Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli