

PS11865 - RYANAIR/CANCELLAZIONE VOLI POST-COVID

Provvedimento n. 29665

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'11 maggio 2021;

SENTITO il Relatore, Professor Michele Ainis;

VISTA la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie" (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTO il proprio provvedimento del 20 ottobre 2020, con il quale è stata deliberata la non adozione della misura cautelare, ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del Consumo;

VISTO il proprio provvedimento del 16 marzo 2020, con il quale, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. Ryanair DAC, (di seguito, anche "Ryanair" o "Professionista" o "Società" o "Vettore"), in qualità di Professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del Consumo. La società è il principale operatore attivo nel settore dei servizi *low cost* di trasporto aereo, su rotte nazionali ed internazionali. In base all'ultimo documento contabile disponibile, la Società ha realizzato nell'esercizio annuale, chiuso il 31 marzo 2020, un fatturato pari a oltre 8 miliardi di euro¹.

2. Le associazioni di consumatori ADUC, in qualità di segnalante e le associazioni U.Di.Con. e ALTROCONSUMO, in qualità di intervenienti.

II. LE PRATICHE COMMERCIALI

3. Il procedimento concerne alcune condotte poste in essere dalla Società a partire dal 3 giugno 2020, connesse alle limitazioni alla circolazione conseguenti all'epidemia da Covid-19 e concernenti l'offerta di servizi di trasporto nonché le complessive modalità di assistenza post-vendita rese a seguito di cancellazione unilaterale, da parte del medesimo Vettore, di voli già prenotati e regolarmente pagati dalla clientela.

4. In particolare, le condotte contestate al professionista relative alla pratica A) consistono in:

a) aver reso informazioni – rivolte sia alla generalità dei consumatori, sia ai singoli utenti – lacunose e ambigue, (i) sulle cause di cancellazione dei voli dopo il 3 giugno 2020, giustificando in particolare tali cancellazioni con motivi legati all'emergenza epidemica, pur non sussistendo più limitazioni alla circolazione, e fornendo informazioni inadeguate circa le medesime cancellazioni; (ii) sui diritti effettivamente spettanti per i passeggeri incisi dalla cancellazione disposta dal medesimo Vettore, omettendo di prospettare in adeguata e principale evidenza la possibilità di rimborso in denaro – come prevista dal Reg. (CE) n. 261/2004 – ed anzi proponendo in via esclusiva un *voucher* sostitutivo, quale possibile e dovuto ristoro.

b) aver creato notevoli difficoltà di contatto con i servizi di assistenza alla clientela, proprio nel periodo in cui procedeva ad effettuare un numero significativo di cancellazioni, non rispondendo alle richieste di informazioni e non fornendo adeguate informazioni sull'utilizzo dei *voucher*.

c) aver ostacolato il riconoscimento dei loro diritti, non consentendo l'utilizzo integrale del *voucher*, non prevedendo agevoli forme di rimborso alla scadenza del *voucher* medesimo e, specificamente, per i *voucher* emessi nel periodo emergenziale, non prevedendo una durata di diciotto mesi come previsto dall'articolo 88-bis del D.L. 18/2020 (c.d. Decreto Cura Italia).

d) anche dopo il 6 novembre 2020, aver continuato a frapporre ostacoli ai consumatori non riconoscendo un ristoro per gli annullamenti dei voli richiesti dagli stessi, in contrasto con quanto disposto dalla pertinente disciplina emergenziale e ponendo limitazioni ed oneri all'utilizzo dei *voucher* già rilasciati.

5. Relativamente alla pratica B), Ryanair ha diffuso nel periodo giugno 2020 - gennaio 2021 una campagna pubblicitaria con la quale ha invitato i consumatori all'acquisto dei propri servizi di trasporto aereo, prospettando la possibilità di cambiare i voli senza il pagamento di alcuna penale o supplemento, mentre risultava che il prezzo del biglietto applicato per il caso di cambio volo fosse più elevato di quello normalmente in vendita al medesimo momento. Non veniva altresì indicata un'importante limitazione della medesima promozione, ovvero che il cambio volo dovesse

¹ [Dato estratto dal documento contabile depositato dalla società in allegato alla memoria del 6 aprile 2021.]

essere effettuato fino a sette giorni prima della partenza, altrimenti si sarebbe dovuta comunque pagare la penale per cambio volo.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

1) L'iter del procedimento

6. In base a numerose segnalazioni giunte a partire dal mese di giugno 2020, e all'esito dell'analisi delle informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo in relazione alle pratiche commerciali sopra descritte, in data 24 settembre 2020 è stato comunicato al Professionista l'avvio del procedimento istruttorio PS11865 per presunta violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lettere a) e b), 22, 23, comma 1, lettera e), 24 e 25 del Codice del Consumo.

7. Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento istruttorio, Ryanair DAC è stata invitata, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Regolamento, a presentare memorie e documenti utili alla valutazione dei presupposti per l'eventuale sospensione provvisoria delle condotte. Ivi, al contempo, è stato chiesto al professionista, ai sensi dell'articolo 27, commi 3 e 4, del Codice del Consumo e dell'articolo 12, comma 1, del Regolamento, di fornire informazioni e relativa documentazione utili alla valutazione dei comportamenti contestati.

8. In data 28 settembre 2020, la Società ha chiesto una proroga del termine per il deposito di una memoria per la valutazione dell'eventuale sospensione provvisoria della pratica ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Regolamento.

9. Il 29 settembre 2020, il Professionista ha presentato istanza di accesso agli atti del fascicolo istruttorio, riscontrata lo stesso giorno con invio tramite p.e.c. degli atti presenti nel fascicolo. La società, inoltre, a seguito di altrettante istanze, ha avuto accesso al fascicolo, con le medesime modalità anche nelle date del 22 gennaio, del 1° marzo, 17 e 18 marzo 2021.

10. Il 30 settembre 2020 è giunta, da parte dell'associazione di consumatori Altroconsumo, un'istanza di partecipazione al procedimento istruttorio. L'accoglimento della stessa è stato comunicato ad Altroconsumo e alle altre Parti in data 6 ottobre 2020.

11. Il 13 ottobre 2020 è giunta, da parte dell'associazione di consumatori U.Di.Con., un'istanza di partecipazione al procedimento istruttorio. L'accoglimento della stessa è stato comunicato a U.Di.Con. e alle altre Parti in data 21 ottobre 2020.

12. Il 6 ottobre 2020, sono giunti i riscontri documentali di Ryanair alla richiesta di informazioni, formulata in sede di avvio, unitamente ad una memoria difensiva.

13. Il 15 ottobre 2020 sono pervenute da parte di Ryanair ulteriori informazioni integrative delle precedenti. Nell'ambito della memoria del 6 ottobre, Ryanair ha prodotto una nota volta a fornire elementi utili per la valutazione dell'eventuale sospensione provvisoria della pratica ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Regolamento. In particolare, il Professionista ha rappresentato l'adozione di una serie di misure volte a risolvere i profili contestati e a far venir meno i presupposti per l'adozione di un provvedimento cautelare.

14. Il 22 ottobre 2020 è stato trasmesso alla Società il provvedimento con cui l'Autorità, nell'adunanza del 20 ottobre 2020, ha ritenuto di non adottare alcuna misura cautelare nei confronti del Professionista in ragione della ravvisata insussistenza del *periculum in mora* e in considerazione dell'adozione, da parte della Società, delle misure comportamentali indicate nella comunicazione del 6 ottobre 2020.

15. Il 10 novembre 2020, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo, il Professionista ha presentato impegni volti a rimuovere i profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di contestazione.

16. Tali impegni sono stati rigettati dall'Autorità, nella sua adunanza del 15 dicembre 2020, in ragione della potenziale gravità delle condotte e della inidoneità delle misure a cessare tutte le condotte contestate. Del rigetto è stata data comunicazione al Professionista in data 17 dicembre 2020.

17. In data 7 gennaio 2021 è stato chiesto alla società Mediaset S.p.A., in qualità di proprietario del mezzo di diffusione, l'invio dello *spot* televisivo di Ryanair diffuso dalle emittenti televisive facenti capo alla citata società. Mediaset S.p.A. ha dato riscontro alla richiesta in data 11 gennaio 2021 con l'invio dello *spot* diffuso dal proprio canale televisivo Italia 1, in data 5 gennaio 2021, alle ore 23 circa.

18. In data 26 febbraio 2021, è stata comunicata alle Parti, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento, la data di conclusione della fase istruttoria. Il 9 marzo 2021, il Professionista ha presentato istanza di proroga del termine finale dell'istruttoria. L'Autorità, nell'adunanza del 16 marzo 2021, ha accolto l'istanza di differimento ed ha prorogato di venti giorni il termine finale del procedimento, dandone comunicazione alle Parti.

19. Il 2 aprile 2021, Ryanair ha depositato una memoria conclusiva, protocollata in data 6 aprile 2021.

2) Le evidenze acquisite

20. Da numerose segnalazioni, acquisite agli atti e pervenute durante tutto il corso del procedimento, è emerso quanto segue.

Pratica A: le cancellazioni dei voli, la mancata assistenza alla clientela, il rilascio del voucher e gli ostacoli al riconoscimento del rimborso monetario

La cancellazione dei voli

21. Dai dati forniti dal Professionista nella risposta alla richiesta di informazioni formulata in sede di avvio, emerge che Ryanair ha cancellato circa 18.000 voli nel mese di giugno 2020, circa 14.000 a luglio 2020, circa 10.000 ad agosto 2020 e circa 13.000 a settembre 2020².

22. Molteplici denunce di consumatori hanno riferito la cancellazione unilaterale del servizio da parte del medesimo professionista per ragioni legate all'emergenza epidemica da coronavirus³.

23. A titolo esemplificativo, alcune delle tratte interessate da cancellazioni e modifiche dei voli sono state le seguenti:

- Pisa – Dublino A/R dell'11 e 17 agosto
- Roma – Palermo del 30 maggio
- Palermo – Roma del 13 luglio
- Cagliari – Verona A/R dell'1 e 6 agosto
- Milano – Palermo A/R del 10 e 20 agosto
- Napoli – Cracovia A/R del 5 e 26 agosto
- Milano Malpensa - Palermo A/R del 13 e 14/06
- Atene – Roma del 4 settembre
- Malaga – Milano del 2 settembre
- Brindisi - Lourdes e Madrid- Brindisi
- Milano –Dublino A/R del 2 e 7 settembre
- Bologna – Catania A/R del 21e 30 luglio.

24. Un consumatore ha segnalato che i voli, relativamente ai quali ha ricevuto comunicazione di annullamento (si tratterebbe di 3 diversi voli A/R da Cagliari a Milano), sarebbero stati regolarmente acquistabili sul sito *internet* di Ryanair⁴. Un altro consumatore ha segnalato che, dopo aver ricevuto una comunicazione di cancellazione del volo ed aver conseguentemente provveduto alla richiesta di rimborso e all'acquisto di un nuovo biglietto, è stato successivamente notiziato del fatto che "il volo non è cancellato ma opererà come da programma", con l'evidente conseguenza che la richiesta di rimborso dallo stesso formulata non è stata presa in carico⁵.

25. Un altro consumatore ha segnalato di aver ricevuto da Ryanair, a maggio 2020, notizia della cancellazione "causa Covid" del volo Roma-Palermo in programma per il 18 luglio 2020 quando per la Sicilia ancora non esistevano limitazioni agli spostamenti⁶.

Il rilascio del voucher e le modalità di utilizzo

26. Un consumatore⁷ ha segnalato che, al momento della comunicazione della cancellazione del volo causa Covid-19 con *e-mail* datata 11 giugno 2020, Ryanair ha prospettato la possibilità di modificare il volo o di richiedere un rimborso totale di tutti i voli facenti parte della medesima prenotazione, dichiarando che lo stesso sarebbe stato elaborato entro sette giorni lavorativi (o il prima possibile a causa dell'emergenza Covid-19) sulla stessa forma di pagamento usata per la prenotazione originale. In data 17 giugno 2020, con un'altra *e-mail*, Ryanair ha proposto un *voucher* pari all'importo corrisposto di 967,92 euro facendo presente al consumatore che, qualora non desiderasse accettare questa opzione e preferisse richiedere il rimborso sulla forma di pagamento originale, avrebbe potuto contattare la compagnia al *link* indicato nella *e-mail*. Il segnalante fa presente però che il *link* riportava su una pagina dove erano spiegate tutte le caratteristiche del *voucher*, ma non erano spiegate le modalità per richiedere il rimborso, e che il servizio ChatBox non funzionava.

² [Cfr. Allegato 1 alla risposta alla richiesta di informazioni del 15 ottobre 2020, prot. n. 76412.]

³ [Cfr. a titolo di esempio, segnalazione prot. n. 47362 del 17 giugno 2020; segnalazione prot. 49583 del 20 giugno 2020; segnalazione prot. 50369 del 26 giugno 2020.]

⁴ [Cfr. segnalazione prot. 51868 del 2/7/2020.]

⁵ [Cfr. segnalazione prot. 50369 del 26/6/2020.]

⁶ [Cfr. segnalazione prot. 47362 del 17/6/2020.]

⁷ [Cfr. ad esempio segnalazione prot. 47787 del 18/6/2020.]

Gentile cliente,

siamo spiacenti di comunicarti che a seguito dell'impatto del COVID-19, Ryanair è stata costretta a cancellare il/i tuo/i volo/i FR9434 in partenza da Dublino per Roma Ciampino il giorno 19ago20. Ti invitiamo a informare eventuali passeggeri che viaggiavano con te.

Stiamo provvedendo a informare ciascun cliente riguardo alla possibilità di scegliere tra il rimborso totale del costo del biglietto o l'imbarco su un volo alternativo, con la dovuta assistenza (consulta le informazioni riportate di seguito).

1. Modifica un volo cancellato (gratuita)

A causa dell'emergenza COVID-19, offriamo ai nostri clienti la possibilità di modificare il volo cancellato mantenendo inalterata la rotta e volando in un'altra data o orario, oppure su qualsiasi altra rotta della nostra rete nei 90 giorni precedenti o successivi alla data del volo cancellato. Non sono previste penali di modifica e non è necessario corrispondere alcuna differenza tariffaria. **Clicca qui** per modificare gratuitamente il tuo volo.

In alternativa, puoi contattare il nostro **Team di assistenza clienti** durante gli orari di apertura o recarti alla biglietteria in aeroporto ed esercitare il diritto all'imbarco su un volo alternativo per la tua destinazione, in condizioni di trasporto analoghe, alla prima opportunità o in una data successiva a tuo piacimento, compatibilmente con la disponibilità dei posti. Il nostro **Team di assistenza clienti** può anche fornire assistenza su opzioni di imbarco su un volo alternativo, come ad esempio per l'imbarco anticipato con una compagnia aerea diversa, piuttosto che treni, autobus o noleggio auto.

Qualora tali servizi di assistenza non ti venissero forniti anche se ne hai diritto, conserva tutte le ricevute delle spese sostenute. Potrai inviarle a Ryanair per richiederne il rimborso.

2. Richiedi un rimborso

Se desideri annullare la tua prenotazione e richiedere il rimborso totale

del/i volo/i inutilizzato/i, clicca su <https://schdchng.ryanair.com//Refund?m=20061118-0404-859f-1aa2-2fc4a44f0691&mc=2363&lg=IT&p=4> e inserisci le informazioni relative alla tua prenotazione. I rimborsi saranno elaborati entro 7 giorni lavorativi (o il prima possibile a causa dell'emergenza COVID-19) con la stessa forma di pagamento usata per la prenotazione originale.

In allegato un documento in cui sono riportati tutti i tuoi diritti secondo la normativa UE 261/2004.

Avendo ricevuto la notifica di cancellazione con più di 14 giorni d'anticipo rispetto alla data di partenza, non hai diritto ad alcun risarcimento previsto dalla normativa UE 261.

Per ulteriori informazioni sulla cancellazione dei voli o sui ritardi, clicca

[clicca qui.](#)

Ci scusiamo ancora una volta per il disagio causato.

27. Altri consumatori hanno segnalato che a seguito della cancellazione del volo veniva proposto un "rimborso" sotto forma di *voucher*, mentre per ottenere un rimborso monetario veniva offerta la sola possibilità di utilizzare il canale telefonico, non essendo invece prevista un'analoga modalità *online* o un indirizzo *e-mail* al quale scrivere o un altro canale di assistenza a cui rivolgersi, peraltro preavvisando che "il tempo di elaborazione del rimborso potrebbe essere più lungo del normale". Molti consumatori che avevano scelto di ricevere il rimborso hanno lamentato invece i ritardi ed i tempi lunghissimi previsti dal vettore per ottenere il rimborso⁸.

Gentile cliente,

Ci scusiamo per gli eventuali disagi causati dalla cancellazione del volo.

Il tempo di elaborazione per i rimborsi risulta essere più lungo del normale, in quanto stiamo elaborando un volume di cancellazioni 1.000 volte superiore alla norma a causa della crisi Covid-19.

Offriamo ai clienti *voucher* di viaggio in quanto questi sono generati automaticamente e forniscono un'alternativa immediata in confronto all'attesa del rimborso. Questo *voucher* può essere utilizzato su oltre 1.000 voli giornalieri a partire dal 1° luglio. Inoltre i nostri voli per l'estate 2021 sono già in vendita.

28. In alcuni casi, i consumatori hanno lamentato di aver ricevuto un *voucher* pur avendo formulato espressa richiesta di rimborso in denaro⁹; altri, invece, hanno segnalato di non aver ricevuto alcuna risposta in seguito alle richieste di rimborso in denaro, avendo rifiutato il *voucher*, emesso da Ryanair¹⁰. Molte segnalazioni di consumatori hanno evidenziato di essere ormai in attesa da più di un anno del rimborso del biglietto aereo cancellato dalla compagnia o annullato dal passeggero a causa dell'emergenza sanitaria, e di non avere ricevuto alcuna informazione in merito allo

⁸ [Cfr. ad esempio segnalazione prot. 68801 del 14/9/2020.]

⁹ [Cfr. segnalazioni prot. nn. 52676 del 3/7/2020 e 66383 del 2/9/2020.]

¹⁰ [Cfr. segnalazione prot. n. 61264 del 3/8/2020, prot. 68801 del 14/9/2020 e prot. 12052 del 13/1/2021.]

stato della pratica nonostante i numerosi solleciti¹¹. Un altro consumatore, ancora, ha evidenziato che a seguito dell'aumento dei contagi da Covid-19, nel mese di giugno 2020, avendo deciso di non viaggiare, ha avuto dal Professionista la sola possibilità di effettuare il cambio volo, pagando una tariffa più elevata, perché quest'ultimo non rilasciava il *voucher* né riconosceva il rimborso monetario del biglietto.¹²

29. Un consumatore ha segnalato di avere acquistato un biglietto per un volo Budapest-Odessa dell'11 luglio 2020 ma, a seguito dell'entrata in vigore, in quei giorni, di un decreto vietava lo spostamento per turismo al di fuori dei paesi UE, ha chiesto a Ryanair il rimborso del biglietto. Il Professionista, tuttavia, ha rifiutato il rimborso monetario, non ha rilasciato un *voucher* e ha consentito la riprogrammazione del volo in un'altra data solo dietro pagamento di una penale più costosa dell'importo del biglietto, con la conseguenza che il consumatore ha preferito perdere l'importo speso per l'acquisto del biglietto¹³.

30. Un altro consumatore ha segnalato che, avendo acquistato un biglietto di andata e ritorno per la Danimarca, non ha potuto effettuare il viaggio programmato a seguito della chiusura dei voli da parte delle autorità danesi e, a seguito di ciò, avendo richiesto a Ryanair il rimborso del biglietto, ha ottenuto da quest'ultima solo un rimborso parziale senza alcuna spiegazione¹⁴. Un ulteriore consumatore ha segnalato di aver acquistato quattro biglietti aerei di andata e ritorno per la tratta Napoli-Copenaghen per un totale di € 1.123,92 per il periodo 8 agosto/18 agosto 2020; Ryanair ha annullato il volo causa Covid-19 offrendo un *voucher* in cambio. Alla risposta del consumatore di non essere interessato al *voucher* ma di volere la restituzione della somma pagata per l'acquisto dei biglietti, Ryanair non ha fornito alcuna risposta¹⁵.

31. Un consumatore ha segnalato poi che Ryanair il 30 luglio 2020 ha cancellato il volo Malaga-Milano, programmato per il 2 settembre con la motivazione: "*Covid-19 e restrizioni governative*". Il consumatore, lo stesso giorno della comunicazione della cancellazione del volo, ha chiesto il rimborso del biglietto, rifiutando il *voucher*, ma il 5 agosto ha ricevuto da Ryanair la comunicazione di aver emesso un *voucher* in modo automatico utilizzabile fino al momento del rimborso. Il consumatore non ha dato seguito a questa comunicazione e, non avendo avuto alcuna risposta in ordine alla richiesta di rimborso, il 18 agosto ha contatto Ryanair tramite la *chat* e l'operatore ha lasciato intendere di essere in attesa di una risposta alla *e-mail* del 5 agosto sul rimborso tramite *voucher*. Il consumatore, quindi, ha confermato nuovamente di non volere il *voucher*, ma ha ricevuto una successiva *e-mail* da Ryanair la quale comunicava che causa Covid-19 i rimborsi sarebbero stati molto lenti e che avrebbe dovuto aspettare a lungo mentre il *voucher* sarebbe stato immediato e attivo fino a rimborso eseguito (cfr. immagine qui di seguito riportata). Il consumatore evidenzia peraltro che il comportamento di Ryanair è in palese contrasto con quanto indicato nel Regolamento (CE) 261/2004, posto che la cancellazione del volo non poteva essere giustificata dalla motivazione "causa COVID" e che, quindi, avrebbe dovuto ricevere il rimborso entro sette giorni dalla richiesta del 30 luglio.¹⁶

¹¹ [Cfr. a titolo di esempio, tra le tante, segnalazione prot. n. 70292 del 18/9/2020, segnalazioni prot. n. 17150 e 17402 del 1°/2/2021 nonché prot. n. 19240 e successiva comunicazione prot. 19320 dell'8/02/2021 e da ultimo segnalazioni del 4/3/2021 prot. 26341 e dell'8 marzo 2021, prot. n. 26914.]

¹² [Cfr. segnalazione prot. n. 63286 del 10/8/2020.]

¹³ [Cfr. segnalazione prot. n. 61690 del 4/8/2020.]

¹⁴ [Cfr. segnalazione prot. n. 12737 del 14/01/2021.]

¹⁵ [Cfr. segnalazione prot. 76497 del 15/10/2020.]

¹⁶ [Cfr. segnalazione prot. n. 64388 del 18/8/2020.]

Our Ref:J4DIHC

Dear Customer,

I refer to your recent correspondence regarding your booking J4DIHC.

I acknowledge that you do not wish to accept your refund in voucher format at this time and have requested to remain on the cash refund queue. Please note that until such time as you receive your cash refund, your voucher will remain valid and can be used to purchase flights and ancillaries for any future trip you might wish to plan. Please note that our refund processing has been negatively affected by the Covid19 crisis however we will process your refund as soon as possible.

Our priority remains the health and well-being of our people and customers and our communities. Thank you sincerely for your patience and support.

Yours sincerely,
Ryanair Customer Services.

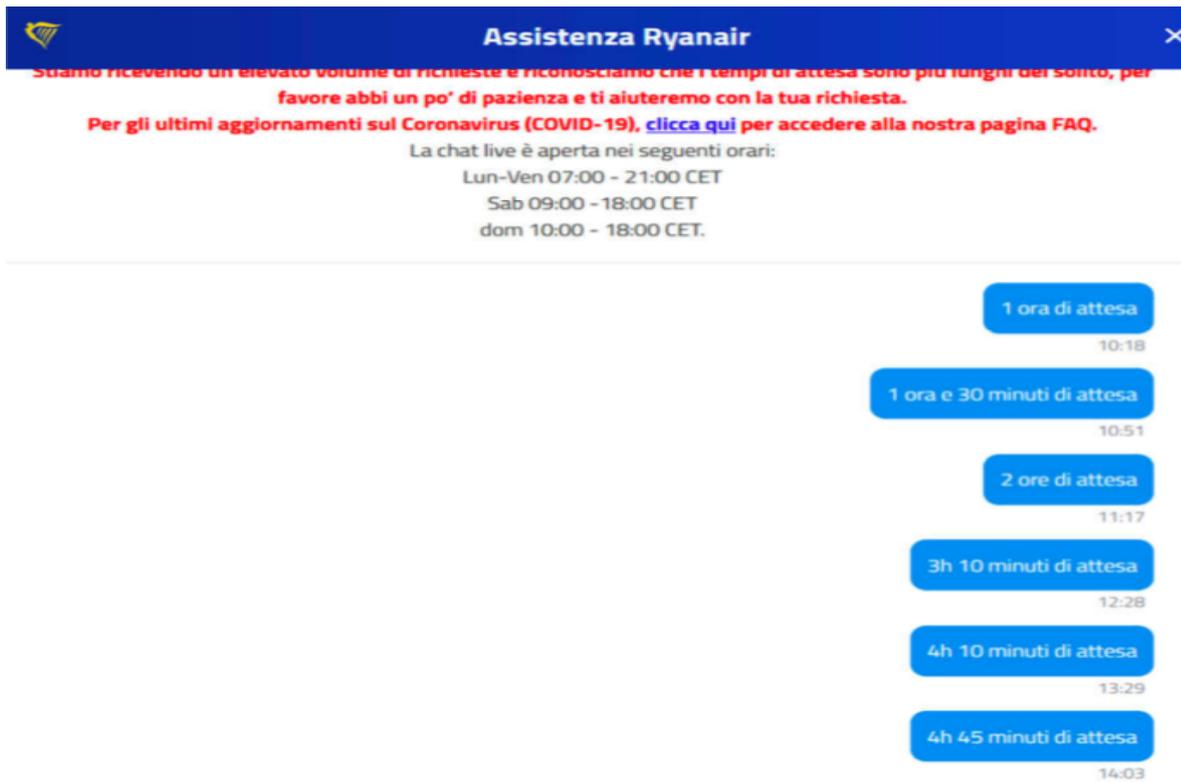
I servizi di assistenza alla clientela

32. Alcuni segnalanti hanno evidenziato che, se in seguito all'annullamento del volo si opta per il cambio della prenotazione o per la richiesta di rimborso, occorre mettersi in contatto con l'assistenza clienti tramite *chat* e, dopo aver completato un *form*, "si viene automaticamente rinviati al punto di partenza, in cui si legge di restare indefinitamente collegati in attesa di un riscontro dai tempi indefiniti, con ciò di fatto scoraggiando e anzi vanificando la possibilità di cambio di volo"¹⁷.

33. Numerosi consumatori hanno lamentato di essere riusciti a mettersi in contatto con il *call center* della compagnia aerea con estrema difficoltà o dopo lunghi tempi di attesa al telefono; altri sottolineano che il contatto telefonico indicato per poter modificare la prenotazione è a pagamento e, conseguentemente, dopo essere rimasti in attesa per un certo tempo, sono portati a desistere dal concludere l'operazione¹⁸.

¹⁷ [Cfr. segnalazione prot. n. 48191 del 19/6/2020 e la segnalazione prot. 61316 del 3/8/2020.]

¹⁸ [Cfr. segnalazione prot. 50767 del 30/6/2020 da cui estratta l'immagine e da ultimo, a titolo esemplificativo segnalazione prot. 64338 del 18/8/2020.]



34. Un'altra segnalazione di un consumatore lamenta "l'illegittimo comportamento di Ryanair volto ad indurre il consumatore ad accettare un cambio volo" (citazione testuale) posto che gli altri sistemi di rimborso potevano essere richiesti tramite una telefonata a pagamento. In particolare il consumatore ha fatto presente di aver ricevuto in data 17 agosto 2020 la comunicazione da parte di Ryanair di cancellazione del volo Atene-Roma del 4 settembre 2020 mediante invio di una e-mail nella quale, ad avviso del segnalante "maliziosamente", veniva inserito un link per accettare il cambio volo e solo scorrendo il messaggio veniva indicata la possibilità di rimborso o cambio volo; per il cambio volo però il consumatore avrebbe dovuto chiamare il servizio di assistenza a pagamento al n. 895.5698769; pertanto effettuava (a pagamento) la chiamata al numero citato e, dopo oltre diciotto minuti senza aver potuto interloquire con alcuno, era costretto a chiudere la chiamata per costo eccessivo della chiamata¹⁹.

Consumi in Italia						
Dettaglio dei tuoi consumi voce						
Paese	Tipo	Numero	Data e ora	Volume	Importo	
Italia	Voce	895 569 8***	18/08/20, 10:28:33	18m 36s	6.73€	
Italia	Voce	068 938 6***	18/08/20, 10:14:48	12m 31s	0.00€	

35. Un altro consumatore ha segnalato che, nel mese di gennaio 2021, avendo più volte cercato di ricevere, senza successo, assistenza tramite chat in merito ad un rimborso per un volo il cui orario di volo era stato modificato dalla compagnia nel mese di novembre 2020, ha cercato di avere informazioni tramite un operatore telefonico ma quest'ultimo gli ha comunicato che avrebbe dovuto chiamare un numero di telefono, a pagamento, di Dublino.²⁰

36. Altri consumatori hanno segnalato l'impossibilità di ottenere, tramite chatbox, e-mail o call center, sia un rimborso o un voucher sia lo spostamento del volo; l'impossibilità di inviare un reclamo alla e-mail dedicata ryanair@ryanair.ie; l'assenza di una sezione dedicata alla risoluzione della problematica²¹; l'onerosità del servizio telefonico di assistenza alla clientela predisposto da Ryanair²².

¹⁹ [Cfr. Segnalazione prot. n. 64288 del 18/8/2020.]

²⁰ [Cfr. segnalazione prot. n. 11674 del 12/1/2021.]

²¹ [Cfr. segnalazione prot. n. 89466 del 1°/12/2020.]

²² [Cfr. in particolare alcune segnalazioni riportate da Federconsumatori nella nota del 16 novembre 2020, prot. n. 84847.]

Le condotte tenute a novembre 2020 in concomitanza con le nuove restrizioni alla circolazione

37. Ulteriori segnalazioni di consumatori, pervenute a partire dal mese di novembre 2020, evidenziano che Ryanair ha continuato a porre in essere una condotta non in linea con i diritti dei consumatori, non applicando la disciplina emergenziale e non riconoscendo ai consumatori un ristoro in caso di annullamento del viaggio a causa della pandemia da Covid-19. Ad esempio, un consumatore ha segnalato che, avendo dovuto annullare un volo perché positivo al Covid-19, ha ricevuto dalla compagnia aerea un netto rifiuto alla richiesta di rimborso del costo del biglietto²³. Un altro consumatore ha evidenziato di non riuscire ad ottenere il rimborso monetario in quanto il sistema di richiesta *online* del rimborso continua a chiedere dati già in possesso della compagnia aerea²⁴. Al riguardo si evidenzia la nota dell'ENAC con la quale quest'ultima ha richiamato le compagnie aeree che operano da e per il territorio nazionale a rispettare *"l'obbligo di rimborsare i passeggeri con voli programmati sugli aeroporti situati nelle zone rosse e arancioni e che, per motivi indipendenti dalla loro volontà, non possono usufruire del volo"*²⁵.

38. Altri consumatori hanno segnalato che, avendo acquistato un biglietto per un viaggio da effettuare dopo il 3 novembre 2020 e trovandosi in Regioni dove, successivamente a tale data, sono stati limitati gli spostamenti non necessari come misura di contenimento dell'epidemia di Covid-19, non hanno potuto utilizzare il biglietto a causa di dette restrizioni e non hanno ottenuto da Ryanair quanto previsto dalla normativa emergenziale a titolo di ristoro²⁶. Infatti, ai consumatori che hanno richiesto il rimborso del proprio biglietto, Ryanair avrebbe risposto con il seguente messaggio: *"Se ci sta contattando in merito a una sua futura prenotazione e il suo volo programmato è confermato nonostante le restrizioni imposte dal governo, sfortunatamente, in questo caso non le spetta il rimborso"*²⁷ non riconoscendo la motivazione delle restrizioni alla circolazione a causa del Covid-19 per l'annullamento del volo da parte dei consumatori²⁸.

39. In particolare un consumatore ha segnalato che, avendo un volo programmato proprio per il giorno di entrata in vigore delle nuove misure di restrizione della circolazione del 3 novembre 2020, ha contattato l'assistenza clienti Ryanair per chiedere il rimborso di quanto pagato per l'acquisto del biglietto, ma la risposta dell'assistenza del Vettore è stata quella di proporre la scelta tra *"viaggiare o modificare il volo pagando la penale prevista e la eventuale differenza tariffaria"*²⁹.

40. Altri consumatori hanno riferito di aver acquistato da Ryanair, in data 14 ottobre 2020, due biglietti aerei di andata e ritorno Bergamo-Bari per i giorni 7 novembre 2020, e 9 novembre 2020³⁰. A seguito dell'entrata in vigore del D.P.C.M. del 3 novembre 2020 e dell'ordinanza del Ministro della Salute del 4 novembre 2020 con i quali è stato disposto il divieto di spostamento dalla regione Lombardia e all'interno dell'intero territorio nazionale, salvo che per gli spostamenti comprovati da motivate esigenze lavorative o situazioni di necessità oppure per motivi di salute, per i segnalanti sorgeva l'impossibilità sopravvenuta a poter effettuare il volo. Pertanto, attraverso la *chat* ed il servizio clienti, e successivamente anche a mezzo p.e.c., formulavano numerosi tentativi di espressa richiesta il rimborso o anche di rilascio di un *voucher*, ma Ryanair non ha provveduto a quanto richiesto e previsto dalla normativa, senza fornire alcuna spiegazione in merito a tale comportamento. I segnalanti evidenziano di aver tentato di effettuare il cambio di volo, ma il sistema di Ryanair non permetteva di procedere nemmeno in tal senso.³¹

41. Un altro consumatore ha segnalato l'impossibilità di richiedere un rimborso alla compagnia Ryanair per il volo di andata e ritorno (24 dicembre - 30 dicembre tratta Roma-Palermo e viceversa) a seguito dell'introduzione delle norme che per il periodo natalizio hanno vietato la circolazione su tutto il territorio nazionale. Infatti, a fronte della richiesta di rimborso formulata tramite *chat*, la risposta è stata che il consumatore non aveva diritto al rimborso in denaro³².

²³ [Cfr. segnalazione prot. n. 26084 del 4/3/2021.]

²⁴ [Cfr. segnalazione prot. n. 30593 del 19/3/2021.]

²⁵ [Cfr. nota Enac dell'11 dicembre 2020, prot. n. 92295, con la quale è stata anche trasmessa la lettera che la stessa ha inviato alle compagnie aeree per ricordare l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 88-bis del d.l. n. 18/2020, così come modificato dalla legge di recepimento n. 77/2020, che consente ai vettori di fornire la controprestazione mediante un voucher di pari importo emesso entro quattordici giorni dalla data di esercizio del recesso, valido per diciotto mesi dall'emissione e rimborsabile decorsi dodici mesi dall'emissione.]

²⁶ [Cfr. a valere per tutte, segnalazione della associazione Federconsumatori prot. n. 82554 del 6/11/2020.]

²⁷ [Cfr. tra le altre, segnalazioni del 6/11/2020 prot. n. 82725 e del 9/11/2020, prot. n. 82739.]

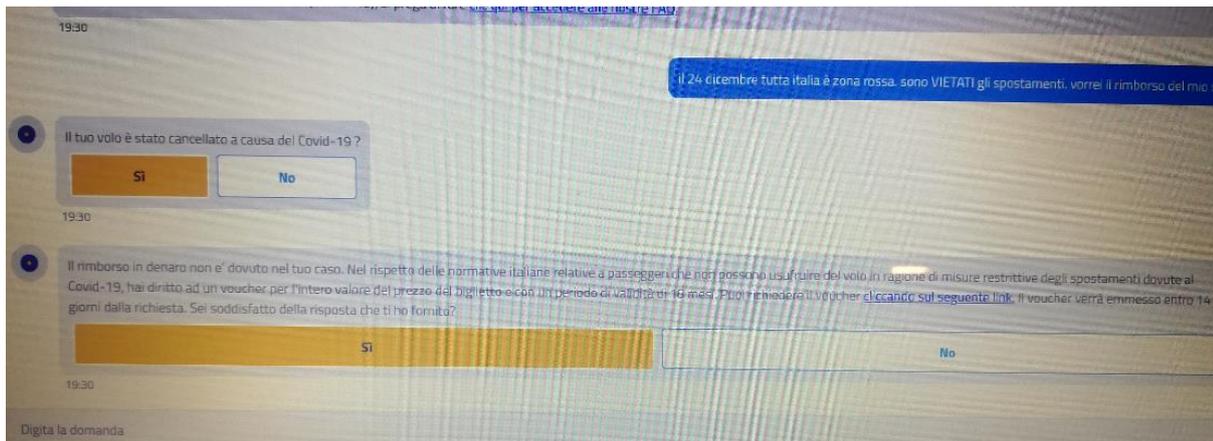
²⁸ [Cfr. segnalazione del 23/3/2021, prot. n. 31763.]

²⁹ [Cfr. segnalazione del 5/11/2020, prot. n. 82081 e segnalazione prot. n. 82578 del 6/11/2020.]

³⁰ [Cfr. segnalazione del 30/12/2020 prot. n. 96851.]

³¹ [Cfr. a titolo esemplificativo tra le tante, segnalazione del 18/6/2020 prot. n. 47787, segnalazione del 10/7/2020 prot. n. 54859 e segnalazione prot. n. 63098 del 13/8/2020.]

³² [Cfr. segnalazione del 22/12/2020, prot. n. 95070.]



42. Un altro consumatore ancora ha segnalato, che, avendo acquistato quattro biglietti per la tratta Bari-Karlsruhe del 13 gennaio 2021, e avendo subito la cancellazione del volo, ha formulato richiesta di ristoro come previsto dal Regolamento (CE) 261/2004; tuttavia, a distanza di oltre un mese dalla richiesta, non ha ricevuto alcun ristoro e pur avendo più volte contattato, tramite *chat*, l'assistenza clienti non è riuscito ad avere risposte in ordine all'accoglimento o meno della relativa domanda³³.

43. Un ulteriore consumatore ha lamentato che, avendo acquistato un volo per il mese di aprile 2021 e avendo ricevuto da Ryanair la comunicazione dell'annullamento del volo acquistato con riprotezione su un volo in altra data, ha richiesto all'assistenza clienti di poter avere il rimborso monetario oppure utilizzare tale importo per l'acquisto di un biglietto su un'altra tratta, poiché la nuova data del volo non era consona alle sue esigenze, ma l'assistenza clienti gli ha risposto che avrebbe dovuto accettare il cambio volo proposto dalla Compagnia aerea oppure perdere l'importo pagato per il biglietto³⁴. Analoga segnalazione è pervenuta da parte di un consumatore che riferisce di aver prenotato dal sito internet del vettore, in data 8 ottobre 2020, un volo per il 17 dicembre 2020 con partenza da Oradea (RO) ed arrivo a Bologna. In data 2 novembre 2020 gli è stato comunicato un cambiamento dell'orario del volo che è stato accettato. In data 12 novembre 2020 gli è stata comunicata la cancellazione del volo e si rappresentavano due possibilità di scelta: la modifica del volo o il rimborso entro sette giorni. Avendo scelto il rimborso, il giorno dopo, ossia il 13 novembre 2020, riceveva una *e-mail* con la proposta di un *voucher*. Dopo aver rifiutato il *voucher* e insistito con la richiesta di rimborso, il 14 dicembre 2020 riceveva un'altra *e-mail* (a distanza di un mese dalla richiesta di rimborso) in cui Ryanair affermava che *"questa prenotazione è stata fatta tramite un'agenzia di viaggi o un provider online di terze parti"*, chiedendo la compilazione di un modulo contenenti dati e codici non in possesso del consumatore. Il passeggero rispondeva che la prenotazione era stata fatta direttamente dall'account personale di Ryanair ma da allora non ha ricevuto più nessuna notizia e neanche un rimborso³⁵.

44. Da ultimo, un consumatore ha segnalato che avendo acquistato un biglietto aereo tramite *voucher*, ricevuto per un precedente annullamento sempre a causa Covid, ed essendo stato anche questo successivo volo annullato, sempre a causa delle restrizioni per l'emergenza sanitaria, ha ricevuto da Ryanair solo il rimborso di 6 euro consistenti nella parte di eccedenza del costo del biglietto, pagato con carta di credito, non avendo diritto al rimborso della quota pagata tramite *voucher*³⁶. Un ulteriore consumatore ha segnalato che, avendo un *voucher* relativo ad un biglietto annullato a marzo 2020 a causa dell'emergenza sanitaria, ha chiesto alla compagnia aerea di poterlo utilizzare per acquistare un volo a nome del figlio ma ciò non è stato possibile perché il sistema in automatico generava il biglietto a nome del titolare del *voucher*³⁷.

Pratica B) la campagna pubblicitaria dal claim "Nessuna penale/supplemento per cambio volo"

45. Nel periodo giugno 2020 - gennaio 2021 Ryanair ha diffuso tramite diversi canali (stampa, *internet* e altri mezzi di comunicazione: da ultimo, ad esempio, uno spot televisivo diffuso dall'emittente televisiva Italia 1 in data 5 gennaio 2021, alle ore 23 circa³⁸) un messaggio pubblicitario che invitava all'acquisto di biglietti aerei, prospettando la possibilità di effettuare il cambio volo senza il pagamento di alcuna penale, *claim* successivamente modificato in "senza

³³ [Cfr. segnalazione del 22/2/ 2021, prot. n. 23178.]

³⁴ [Cfr. segnalazione del 10 febbraio 2021, prot. n. 19788.]

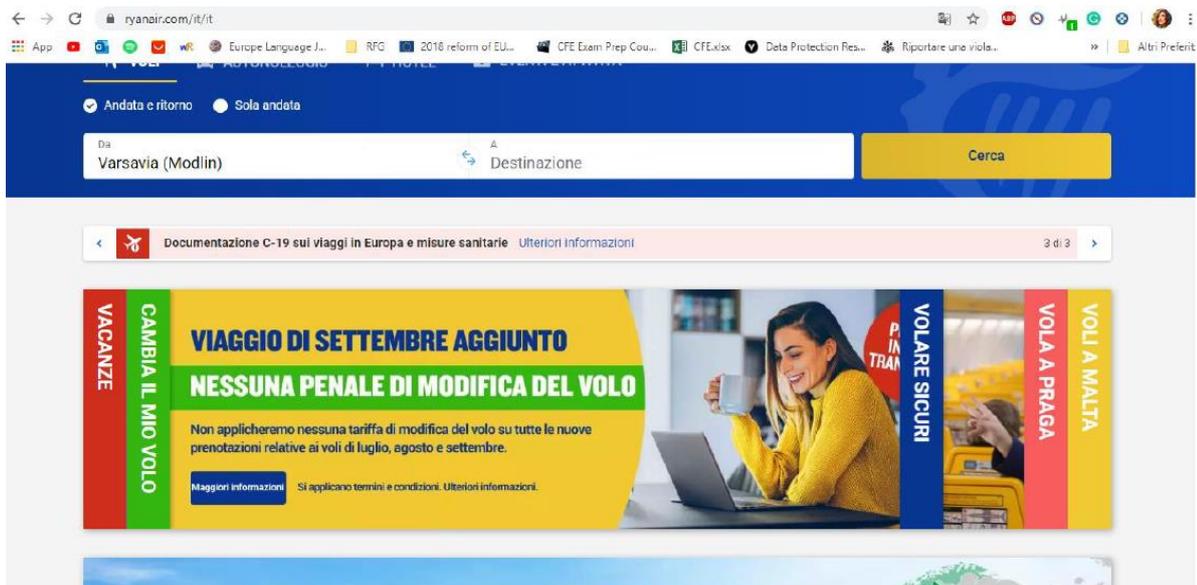
³⁵ [Cfr. segnalazione dell'11/1/2021, prot. n. 11277.]

³⁶ [Cfr. segnalazione del 15 marzo 2021, prot. n. 29008.]

³⁷ [Cfr. segnalazione prot. n. 62553 del 6/8/2020.]

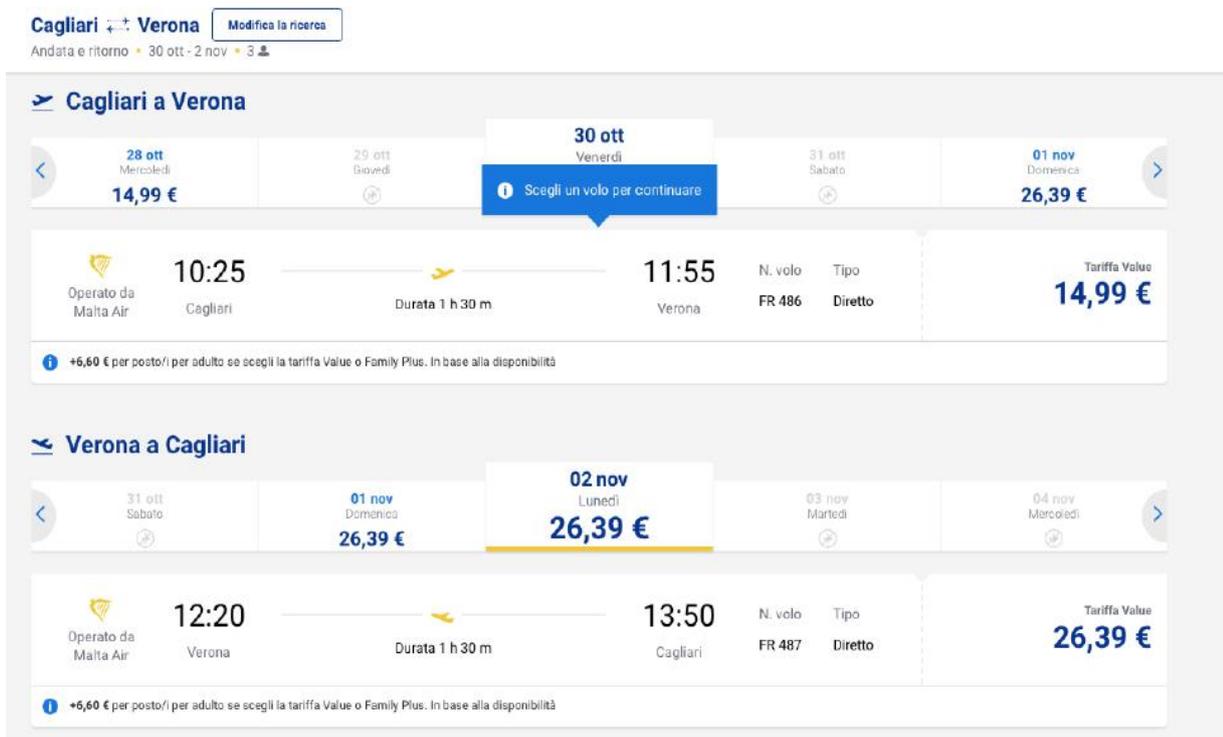
³⁸ [Cfr. allegato alla risposta alla richiesta di informazioni prot. n. 10573 del 7/1/2021.]

il pagamento di alcun supplemento"³⁹. In particolare, l'annuncio che segue è stato diffuso tramite il sito del professionista nel periodo giugno - novembre 2020.



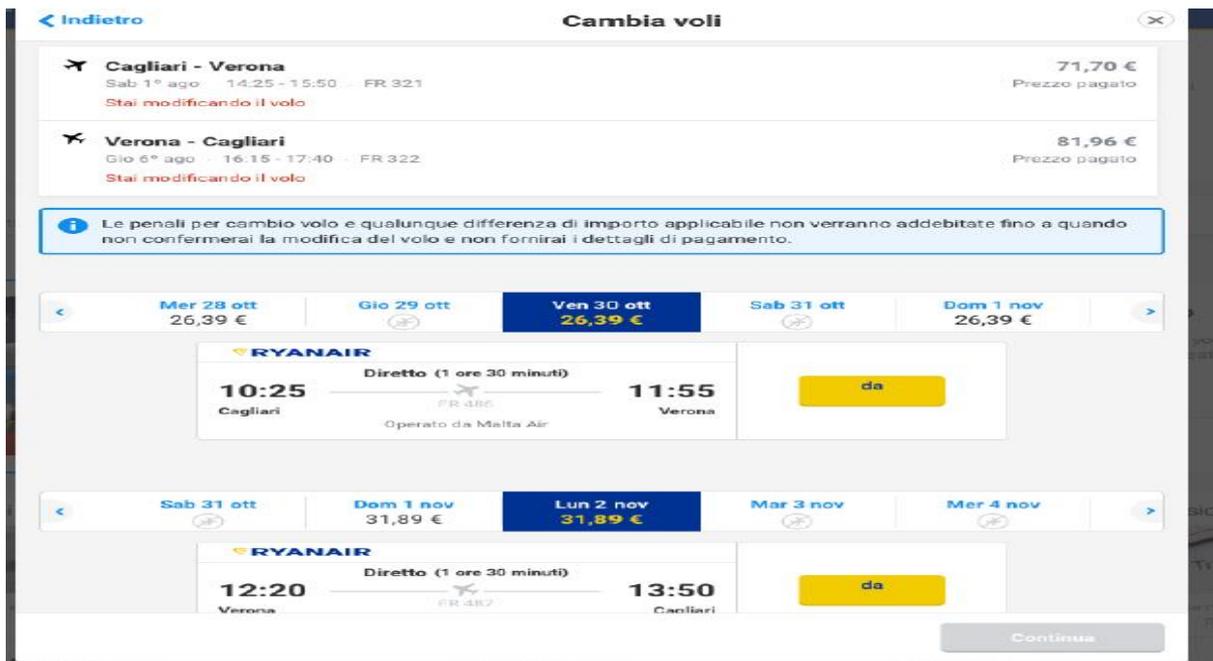
46. Al riguardo, molti consumatori hanno segnalato di aver proceduto all'acquisto dei voli offerti da Ryanair perché rassicurati dai claim "Prenota in tutta tranquillità. Nessuna penale per il cambio" "I piani sono cambiati? Non preoccuparti, puoi cambiare il tuo volo gratuitamente".

47. Tuttavia, accedendo al servizio, i segnalanti hanno rilevato che i prezzi del nuovo volo erano superiori rispetto a quelli proposti a coloro che effettuavano una prenotazione del tutto nuova, di modo che l'assenza di penale per modifica del volo sarebbe stata comunque applicata attraverso un prezzo superiore⁴⁰. Infatti, Ryanair avrebbe applicato a coloro che effettuano il cambio volo una tariffa più alta rispetto a quella in vendita per gli altri consumatori, come risulta dalle due seguenti schermate fornite dal segnalante, relative allo stesso volo e alla stessa data.



³⁹ [Immagine estratta da documentazione allegata a segnalazione prot. n. 63908 del 13/8/2020.]

⁴⁰ [Cfr., fra le tante, la segnalazione prot. 54859 del 10/7/2020, ma anche prot. 61203 del 3/8/2020 e prot. 50767 del 30/6/2020 da cui sono state estratte le immagini su riportate.]



48. Altri consumatori hanno segnalato che, avendo cercato di effettuare il cambio volo nei giorni immediatamente antecedenti la data di partenza del volo, sono stati comunque tenuti a pagare il supplemento "cambio volo", previsto nelle condizioni contrattuali ed applicato da Ryanair qualora il consumatore eserciti tale opzione, senza che tale informazione fosse riportata, nel sito *internet*, o nei messaggi pubblicitari della citata campagna pubblicitaria⁴¹.

49. Anche lo *spot* televisivo si basa su un'affermazione rassicurante, quale: "Covid sta arrivando, prenota oggie non preoccuparti se i tuoi piani cambiano perché non sarà applicato nessun supplemento per il cambio volo".

50. Dal mese di aprile 2021 il sito *internet* Ryanair riporta un messaggio contenente tutte le condizioni di utilizzo dell'opzione cambio volo, come compare dalla schermata qui di seguito riprodotta.

3) Modifiche delle condotte già realizzate in corso di istruttoria

51. Nella riunione del 20 ottobre 2020 l'Autorità ha deliberato di non adottare un provvedimento cautelare ad esito delle modifiche alle condotte adottate dal Professionista. Inoltre, il Professionista ha dato seguito anche alle misure presentate, a titolo di impegni in data 10 novembre 2020. Le misure, complessivamente, adottate da Ryanair consistono, in:

- utilizzare la causale relativa alla pandemia da Covid-19 esclusivamente in riferimento a quei casi in cui l'impossibilità di eseguire la propria prestazione dipenda da restrizioni al movimento di persone adottate dalle pubbliche autorità preposte;
- inviare a ciascun consumatore che ha ricevuto un *voucher* un'ulteriore comunicazione nella quale si offra la possibilità di optare per il rimborso pecuniario o l'ottenimento di un *voucher* (della durata di 18 mesi) e in cui l'opzione di rimborso sia graficamente visibile prima di quella relativa al *voucher*;
- estendere la validità del *voucher* a diciotto mesi;

⁴¹ [Cfr., ad esempio, tra le numerose segnalazioni: prot. n. 78404 del 22/10/2020, prot. n. 83644 del 11/11/2020, prot. 10134 del 4/1/2021 prot. 10690 del 7/1/2021, prot. n. 13892 del 19/1/2021 prot. n. 29651 dell'8/3/2021.]

- garantire il riscatto automatico del *voucher* qualora questo non venga utilizzato entro i diciotto mesi mediante accredito del costo del biglietto sulla carta di credito utilizzata per effettuare la prenotazione, in linea con la prassi già applicata da Ryanair;
- garantire la cedibilità del *voucher* tra passeggeri inclusi nella medesima prenotazione (cedibilità da esercitarsi attraverso un *link* presente nella pagina web dedicata al *voucher*; il diritto di cedere il *voucher* verrebbe chiaramente identificato anche nell'*e-mail* attraverso cui si offre al passeggero di effettuare la scelta tra rimborso e *voucher*);
- indicare chiaramente l'importo in euro del valore del rimborso pecuniario ovvero del *voucher*, in linea con la prassi già applicata da Ryanair;
- prospettare sul sito *web* di Ryanair (all'interno della pagina relativa alle domande frequenti sull'utilizzo del *voucher*) l'opzione del rimborso pecuniario ed il *link* al *form* di richiesta di rimborso in una posizione più prominente rispetto al *voucher*;
- ripristinare il numero degli addetti all'assistenza clienti per l'Italia a cinquanta unità e mantenere lo stesso numero di addetti per i prossimi sei mesi, nonostante le richieste di rimborso possano oramai facilmente effettuarsi automaticamente sul sito *web* di Ryanair e ci sia pertanto un ridotto bisogno di personale addetto alle richieste inoltrate tramite *call center* o servizio di *chat* in tempo reale;
- rendere il servizio di *call center* accessibile alla tariffa applicata dagli operatori nazionali per sei mesi;
- ricontattare tramite *e-mail* i passeggeri il cui volo sia stato cancellato e poi ripristinato per offrire loro la possibilità di ottenere il rimborso dell'intero prezzo pagato o un *voucher* del medesimo importo;
- predisporre un sistema di coordinamento interno atto ad evitare che voli già cancellati rimangano disponibili in vendita sul sito di Ryanair;
- modificare il messaggio pubblicitario relativo alla possibilità di cambiare il volo senza l'applicazione di una penale per chiarire che Ryanair non applicherà il supplemento per cambio volo indicato nella Tabella dei Supplementi Facoltativi disponibile sul sito *web* della compagnia, ma che il passeggero sarà comunque tenuto a pagare la differenza tariffaria (qualora il prezzo del nuovo volo sia maggiore di quello che il passeggero intende modificare) e che le tariffe disponibili per chi effettua un cambio volo potrebbero essere diverse rispetto alle tariffe disponibili per chi effettua una prenotazione *ex novo*.

Ryanair inoltre si è impegnata a garantire ai passeggeri che hanno deciso di effettuare un cambio volo l'applicazione dei medesimi prezzi pubblicati sul sito *web* e disponibili ai passeggeri che effettuano una nuova prenotazione. Ryanair ha modificato: (i) il testo e la grafica del *banner* pubblicitario presente sull'homepage del proprio sito *web*; (ii) il testo e la grafica del *banner* pubblicitario presente sulla *mobile app*; (iii) la pagina informativa accessibile tramite il *banner* pubblicitario nonché (iv) i Termini e Condizioni applicabili al cambio volo. Nello specifico, il testo in apice di colore bianco su verde è stato modificato con la dicitura "*Prenota un viaggio per novembre e pagherai soltanto la differenza di prezzo*"; (ii) il testo in giallo su sfondo blu, è stato modificato con la dicitura "*OFFERTA SPECIALE PER IL CAMBIO DEL VOLO*"; (iii) il testo relativo all'offerta, di colore bianco su sfondo blu è stato modificato con la dicitura "*Sappiamo che i tuoi piani potrebbero cambiare da un momento all'altro. Se effettui il cambio di un volo in partenza a novembre 2020 pagherai soltanto l'eventuale differenza tra il prezzo del biglietto già acquistato ed il prezzo pubblicato sul nostro sito per l'acquisto di un nuovo biglietto. Non applicheremo, invece, il supplemento "Cambio Volo", salvo quando diversamente previsto dai nostri Termini & Condizioni disponibili cliccando sul banner. L'offerta è valida per cambi su qualsiasi volo in partenza fino al 21 marzo 2021*". Ryanair ha apportato modifiche simili ai messaggi visualizzati dai passeggeri nella *mobile app*, nella pagina *web* dedicata alla promozione e ai Termini e Condizioni della promozione.

4) Le argomentazioni difensive del Professionista

Argomentazioni relative alla pratica A)

52. Ryanair innanzitutto sottolinea che la Società si è sempre comportata in modo conforme alla disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette e che, in ogni caso, gli impegni proposti il 5 ottobre 2020 e successivamente integrati il successivo 9 novembre 2020 risulterebbero idonei a fare venire meno ogni profilo di criticità ipotizzato.

53. Il Professionista osserva, inoltre, che il Procedimento è stato avviato nel corso della peggior crisi del settore del trasporto aereo passeggeri, settore strategico ai fini di una futura ripresa economica. Alla chiusura dell'esercizio finanziario a marzo 2021, Ryanair prevede di registrare una perdita di circa 900 milioni di euro.

54. Inoltre, il Professionista osserva che vi sarebbe stata una carenza istruttoria in quanto tutte le contestazioni si baserebbero sulle segnalazioni dei consumatori che sarebbero "*precipitose se non addirittura infondate*". Secondo il Professionista, da un'analisi del fascicolo istruttorio sarebbe emerso che vi sono casi in cui i passeggeri hanno: lamentato il mancato rimborso nonostante il rimborso fosse già stato effettuato da tempo; trasmesso una segnalazione prima ancora di aver ricevuto la comunicazione di cancellazione del volo da parte della compagnia aerea; trasmesso una segnalazione contestualmente alla richiesta di rimborso o di assistenza inviata alla compagnia aerea, senza neppure attendere il riscontro di quest'ultima prima di lamentare la sussistenza di una pratica commerciale scorretta; lamentato il mancato rimborso anche se non vi avevano diritto in quanto il volo aveva operato come da programma ed i passeggeri avevano autonomamente deciso di non viaggiare pur in assenza di restrizioni governative. Sarebbe emerso, altresì, che alcuni segnalanti: non avevano neppure presentato una richiesta di rimborso alla compagnia aerea; avevano effettuato richiesta di *compensazione pecuniaria* e non di rimborso; avevano lamentato di aver ricevuto un *voucher* anziché un rimborso in contanti, nonostante l'offerta di un *voucher* non precludesse ai passeggeri

di richiedere un rimborso in contanti in qualsiasi momento; avevano denunciato l'erogazione di un *voucher* di importo inferiore al prezzo pagato quando lo stesso includeva voci di costo per loro natura non rimborsabili; avevano lamentato la mancata applicazione della promozione "cambio volo" per voli che erano stati acquistati ben prima dell'inizio della promozione e rispetto ai quali la promozione non era quindi applicabile.

55. Nel merito delle contestazioni, Ryanair fa presente che, al pari di tutte le altre compagnie aeree, la compagnia effettua la programmazione dei voli e la relativa pubblicazione attraverso i propri canali di vendita con un notevole anticipo rispetto alla data di partenza. I voli sono generalmente programmati almeno 6-12 mesi prima dell'inizio della stagione e sono in vendita fino ad un anno prima dell'inizio della stagione di riferimento. La maggior parte dei voli è, inoltre, disponibile all'acquisto almeno 6 mesi prima dell'inizio della stagione, anche se una ridotta parte può essere messa in vendita con minore anticipo (per esempio voli che vengono inaugurati in base a nuovi accordi con determinati aeroporti), ma comunque mai con un anticipo inferiore alle 4 settimane.

56. Nello specifico, i biglietti per i voli in partenza dopo il 3 giugno 2020 erano stati messi in vendita dal vettore molti mesi prima e, quindi, in un momento in cui la pandemia non era e nemmeno iniziata o quando il fenomeno non si era ancora manifestato in tutta la sua gravità. La cancellazione dei voli non sarebbe stata dettata da ragioni puramente commerciali, ma sarebbe dipesa dalle (tutt'ora) imprevedibili decisioni e raccomandazioni governative che costringono il settore del trasporto aereo passeggeri ad un adattamento e ad una riorganizzazione continui, davvero poco conciliabili con gli esorbitanti costi fissi e le complessità del settore.

57. Sull'aver giustificato le cancellazioni dei voli con motivi legati all'emergenza epidemica Covid-19 anche quando le restrizioni governative erano state eliminate, Ryanair osserva che anche dopo il 3 giugno 2020, l'impatto della crisi sanitaria sul trasporto aereo passeggeri (sia domestico sia internazionale) non sarebbe svanito. L'eliminazione delle restrizioni alla circolazione delle persone da parte del Governo italiano, a far data dal 3 giugno 2020, non avrebbe implicato un ritorno alla normalità per quanto riguarda il traffico aereo passeggeri in Europa. Questo perché, anche in seguito al provvedimento di "de-confinamento" adottato dal Governo italiano a partire dal 3 giugno 2020, si sarebbero verificati fattori, completamente estranei alla volontà o controllo delle compagnie aeree, che di fatto impedivano o rendevano estremamente gravoso operare i voli offerti in vendita.

58. La ragione per cui le compagnie aeree si sono viste costrette a cancellare migliaia di voli dall'inizio dello stato di emergenza (stato di emergenza che per l'Italia è iniziato il 31 gennaio 2020 e a distanza di oltre un anno sarebbero tuttora in corso) rimane una sola: la pandemia da Covid-19.

59. Per tutte le ragioni sopra esposte, il Professionista ritiene giustificato l'utilizzo della causale Covid-19 anche dopo il 3 giugno 2020 e contesta l'allegazione per cui Ryanair avrebbe cancellato voli "con la motivazione Covid-19, pur essendo servizi da svolgere in un periodo nel quale non sarebbero stati vigenti i limiti di circolazione stabiliti dai provvedimenti governativi di contenimento dell'epidemia da Covid19".

60. Sull'aver lasciato in vendita sul proprio sito *web* voli già cancellati, Ryanair fa presente che nel periodo marzo 2020-febbraio 2021, la stessa ha cancellato all'incirca 570.000 voli, con il conseguente obbligo di comunicarne la relativa cancellazione a circa 25 milioni di passeggeri. Il fatto che in un contesto eccezionale il Vettore possa, in via del tutto sporadica e isolata, non essere riuscito ad eliminare tempestivamente dal proprio sito i voli di cui procedeva a comunicare la cancellazione appare senz'altro giustificabile, se non addirittura fisiologico al volume di cancellazioni gestite.

61. Ryanair inoltre contesta gli addebiti secondo cui la Società non avrebbe prospettato in analoga evidenza l'alternativa tra rimborso in denaro e riprotezione su volo alternativo nelle comunicazioni di cancellazione del volo inviate ai propri passeggeri e avrebbe offerto un *voucher* sostitutivo "peraltro in misura ridotta rispetto a quanto effettivamente pagato dal consumatore". Quanto al primo profilo, Ryanair evidenzia di aver sempre incluso nelle comunicazioni di cancellazione del volo l'avvertenza prescritta dal Reg. CE n. 261/2004 secondo cui, in caso di cancellazione del volo da parte della compagnia aerea, il passeggero ha sempre diritto ad essere riprotetto su volo alternativo ovvero a richiedere il rimborso del prezzo del biglietto pagato. Inoltre, Ryanair avrebbe sempre offerto ai passeggeri coinvolti da una cancellazione del volo l'ulteriore alternativa di modificare gratuitamente la data, orario e tratta del volo cancellato (al di là degli obblighi imposti dal Regolamento 261/2004).

62. Con riferimento, invece, al secondo profilo, Ryanair osserva che i casi in cui il vettore eroga *voucher* di importo inferiore al prezzo pagato dal passeggero sono esclusivamente riconducibili ad ipotesi in cui il prezzo complessivo corrisposto dal consumatore include delle voci di costo non rimborsabili, delle quali è comunque data adeguata informativa al passeggero.

63. Tali voci di costo appartengono essenzialmente alle seguenti categorie:

- costi amministrativi di gestione applicati dalle agenzie di viaggio che non possono, evidentemente, essere rimborsati da parte di Ryanair trattandosi di importi che non sono nella sua disponibilità ma vengono, invece, trattenuti direttamente dalle agenzie di viaggio;

- costi relativi all'assicurazione di viaggio, il cui rimborso non viene effettuato da Ryanair (in quanto il vettore non ha ricevuto/trattenuto i relativi importi) ma direttamente dalla compagnia assicuratrice; costi corrisposti a titolo di partecipazione al programma di compensazione volontaria di CO2, costi del tutto facoltativi che il passeggero aggiunge al momento della prenotazione e dei quali viene informato in modo chiaro e inequivoco circa la loro non rimborsabilità.

64. Sull'aver corrisposto un *voucher* in luogo del rimborso in denaro Ryanair ribadisce che con l'avvento dell'epidemia da Covid-19, diversi governi nazionali (quali Germania, Francia, Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Grecia,

Francia, Irlanda, Latvia, Malta, Paesi Bassi, Polonia e Portogallo) avevano chiesto alla Commissione europea di intervenire per prevedere un regime di "deroga" ad alcune previsioni del Regolamento (CE) 261/2004.

65. In tale contesto, anche il Governo italiano avrebbe ritenuto opportuno introdurre la facoltà per i vettori aerei di emettere *voucher*, senza necessità del consenso del passeggero, anche nei casi di cancellazione del volo da parte degli stessi vettori. A seguito delle critiche sollevate dalla Commissione europea, il governo italiano è successivamente intervenuto sull'ambito applicativo dell'articolo 88-*bis* del Decreto Cura Italia, limitandone l'efficacia ai casi di recesso intervenuti prima del 31 luglio 2020. Ciò non toglie che per il periodo marzo-luglio 2020, la normativa emergenziale abbia legittimato l'erogazione di *voucher* anche in assenza del consenso del passeggero.

66. Ryanair evidenzia, peraltro, di aver sempre concesso ai propri passeggeri la possibilità di scegliere tra il *voucher* ed il rimborso pecuniario in linea con quanto previsto dall'articolo 7, § 3, del Regolamento (CE) 261/2004 e al di là di quanto originariamente richiesto dall'articolo 88-*bis* del Decreto Cura Italia.

67. Più precisamente, in seguito alla cancellazione del volo, Ryanair avrebbe inviato una prima *e-mail* (o SMS in caso il volo fosse in programma il giorno stesso o il giorno successivo) in cui, prospettando le due alternative con identica rilevanza, veniva chiesto al consumatore di effettuare una scelta tra riprotezione o rimborso. In caso di opzione per il rimborso, il consumatore riceveva un'*e-mail* in cui veniva chiaramente offerta l'alternativa tra rimborso in denaro oppure *voucher* di importo pari al prezzo del biglietto, con il quale il consumatore avrebbe potuto effettuare nuove prenotazioni attraverso i canali di vendita Ryanair (in linea con il combinato disposto di cui agli articoli 8 (1) e 7 (3) del Regolamento (CE) 261/2004).

68. La compagnia avrebbe offerto ai passeggeri l'opzione del *voucher* in alternativa al rimborso pecuniario per una serie di ragioni: (i) le limitazioni tecniche e la scarsità di personale che le impedivano di processare le richieste di rimborso (il cui volume si ricorda era mille volte superiore al normale) entro il termine di 7 giorni previsto dall'articolo 8 del Regolamento 261/2004; (ii) la possibilità di generare i *voucher* in via automatizzata e pertanto senza l'intervento del personale addetto all'assistenza clienti; (iii) la circostanza che numerosi governi nazionali (incluso quello italiano fino al 31 luglio 2020) avessero autorizzato l'uso del *voucher* in luogo del rimborso addirittura senza il consenso del passeggero.

69. Sull'aver reso difficoltoso il contatto con l'assistenza clienti ed incorso in ritardi nell'elaborare le richieste di rimborso, Ryanair osserva che si tratta di inevitabili difficoltà tecniche peraltro risolte a seguito dell'implementazione degli impegni presentati nel corso del procedimento.

70. Da ultimo, Ryanair ricorda di aver sempre messo e di mettere tuttora a disposizione degli utenti del sito www.ryanair.it diverse modalità di contatto con il servizio assistenza clienti visto che i consumatori possono:

- compilare il modulo di reclamo *online* (in italiano), il quale ha una sezione dedicata alle richieste di rimborso: <https://refundclaims.ryanair.com/?lg=IT>. Il modulo è sempre disponibile in diciotto lingue, incluso l'italiano;

- utilizzare la *chat* c.d. "ChatBot" che consiste in un sistema di risposta automatizzato in italiano disponibile 24 ore su 24, tutti i giorni della settimana (https://prodchatbot.ryanair.com/index.html?locale=%22it_IT%22&env=%22prod%22);

- utilizzare il servizio di *chat* in tempo reale - dal lunedì al venerdì (07:00-21:00); sabato (09:00-18:00); domenica (10:00- 18:00);

- contattare telefonicamente gli addetti al centro assistenza clienti dal lunedì al venerdì (07:00-20:00), sabato (09:00-19:00), domenica (10:00-19:00).

71. Sull'aver ripristinato l'operatività di voli la cui cancellazione era già stata comunicata ai passeggeri, Ryanair osserva di non aver mai inteso negare il rimborso ai passeggeri ai quali era stata comunicata la cancellazione di un volo poi ripristinato. Al contrario, in caso di cancellazione del volo da parte della compagnia, la politica del vettore sarebbe sempre stata quella di riconoscere il diritto al rimborso anche nei casi in cui il volo sia stato successivamente ripristinato. La *ratio* sottesa a tale *policy* è che, se il passeggero destinatario della comunicazione di cancellazione decide di non programmare un ulteriore viaggio o di soddisfare le proprie esigenze di trasporto acquistando un altro biglietto aereo o di altro mezzo, ha il diritto di ottenere la restituzione del prezzo pagato per il volo cancellato e poi ripristinato.

72. Ryanair fa presente che anche dopo il 3 novembre 2020, nel massimo rispetto della normativa emergenziale (e a differenza di altre compagnie aeree), non avrebbe mai inteso negare il diritto al rimborso a quei passeggeri che non hanno potuto usufruire del volo a causa delle restrizioni governative implementate a seguito sia del DPCM di novembre che di quelli successivi.

73. Secondo Ryanair, visto il complesso e mutevole sistema normativo di riferimento, le eventuali imprecisioni commesse dagli addetti al servizio assistenza clienti Ryanair dovrebbero ritenersi del tutto fisiologiche e di certo inidonee ad integrare gli estremi di una pratica commerciale scorretta come invece prospettato da questa Autorità.

74. Inoltre, con riferimento al rilievo secondo cui ai consumatori che hanno richiesto il rimborso del proprio biglietto Ryanair avrebbe risposto "Se ci sta contattando in merito a una sua futura prenotazione e il suo volo programmato è confermato nonostante le restrizioni imposte dal governo, sfortunatamente, in questo caso non le spetta il rimborso", la stessa afferma che tale ricostruzione non corrisponderebbe alla verità dei fatti. Il messaggio erroneamente riferito nella segnalazione all'Autorità come "comunicato della compagnia" costituirebbe in realtà solo una generica avvertenza riportata in calce alla pagina dedicata alla *Chatbot* automatizzata e non costituirebbe una risposta data dalla compagnia ad una effettiva e concreta richiesta di assistenza da parte di un passeggero, come invece prospettato

dall'Autorità. L'avvertenza in parola era stata inserita in via generalizzata in tutte le 39 versioni del sito Ryanair ad agosto 2020 per far fronte alle innumerevoli richieste di rimborso ricevute dalla compagnia da parte di passeggeri che decidevano di non viaggiare nonostante i voli operassero come da programma. In seguito all'entrata in vigore del DPCM di novembre, Ryanair avrebbe infatti eliminato l'avvertenza dalla versione italiana del proprio sito, proprio al fine di evitare possibili fraintendimenti circa l'interpretazione del termine "restrizioni governative".

75. A riprova del fatto che Ryanair non avrebbe mai inteso negare il rimborso a questa categoria di passeggeri e avrebbe quindi correttamente adempiuto agli obblighi imposti dalla normativa emergenziale, il vettore rileva di aver emesso un totale di circa 49.500 *voucher* nei confronti di passeggeri interessati dalle restrizioni alla libera circolazione delle persone adottate dal Governo italiano nel contesto della pandemia da Covid-19.

Argomentazioni relative alla pratica B)

76. La campagna promozionale del c.d. "cambio volo" è stata introdotta ad inizio giugno 2020. I cambi del volo sono relativi a voli regolarmente operati da Ryanair il cui cambio dipende pertanto da un'esclusiva scelta del passeggero.

77. Ryanair evidenzia che tutti i biglietti dalla stessa messa in vendita sono biglietti non rimborsabili. Ciò significa che qualora il passeggero decida di non intraprendere il viaggio e quindi di non utilizzare il biglietto acquistato, lo stesso non avrà diritto ad ottenere la restituzione del prezzo pagato. Al passeggero che decida di non utilizzare il biglietto acquistato, Ryanair dà tuttavia la possibilità di modificare la data e/o la tratta dietro pagamento di un supplemento, fermo restando che se il nuovo volo è più economico del volo precedentemente acquistato, il passeggero non ha diritto ad ottenere il rimborso della differenza di prezzo (in forza del principio della non rimborsabilità del biglietto acquistato).

78. Nello specifico, prima della campagna promozionale in questione, la politica di Ryanair con riferimento al cambio volo era la seguente (come peraltro indicato nei Termini e Condizioni e nella Tabella dei Supplementi Facoltativi del vettore):

- il passeggero che decideva di modificare il volo era tenuto a pagare una penale il cui importo variava da €35/£35 a €90/£90 in base agli itinerari e date di viaggio selezionate;
- se il nuovo volo era più costoso di quello acquistato, il passeggero era in ogni caso tenuto a corrispondere la differenza tra il prezzo del nuovo volo ed il prezzo del volo modificato;
- se il nuovo volo era più economico di quello acquistato, il Vettore non rimborsava la differenza di prezzo;
- al momento della modifica del volo, il passeggero aveva accesso alle tariffe di importo uguale o superiore rispetto al prezzo originariamente pagato.

79. L'ultimo punto spiegava perché ai passeggeri che decidevano di modificare il volo potessero essere applicate tariffe diverse rispetto a quelle visualizzabili sul sito *web* Ryanair da un passeggero che decideva di effettuare una prenotazione *ex novo*.

80. Attraverso il messaggio pubblicitario "*Nessuna penale di modifica del volo*", Ryanair intendeva eliminare la suddetta penale per il cambio volo. Ciò non implicava, quindi: (i) il venir meno dell'obbligo di pagare la differenza tariffaria (ove applicabile); (ii) il diritto ad ottenere il rimborso della differenza di prezzo qualora il nuovo volo fosse più economico di quello originariamente acquistato; (iii) che le tariffe disponibili ai passeggeri che decidevano di modificare il volo fossero necessariamente le stesse tariffe disponibili ai passeggeri che invece effettuavano una prenotazione *ex novo*.

81. In uno spirito di massima trasparenza nei confronti dei consumatori, Ryanair si è impegnata a modificare il messaggio pubblicitario del c.d. "*cambio volo*" per indicare con maggiore chiarezza che il vettore non avrebbe applicato il supplemento per la modifica del volo di cui alla Tabella dei Supplementi Facoltativi disponibile sul sito *web* della compagnia, ma che il passeggero era comunque tenuto a pagare la differenza tariffaria (qualora il prezzo del nuovo volo fosse maggiore di quello che il passeggero intendeva modificare) e che, in ogni caso, le tariffe disponibili a chi effettuava un cambio volo sarebbero potute essere diverse rispetto a quelle accessibili a chi procedeva ad una prenotazione *ex novo*.

82. Ryanair ritiene che le modifiche introdotte sarebbero idonee ad eliminare qualsiasi preoccupazione in merito alla trasparenza e chiarezza del messaggio pubblicitario in questione. Infine, evidenzia che da un'analisi dettagliata delle segnalazioni relative alla promozione cambio volo, si evincerebbe che molti passeggeri ne hanno lamentato la mancata applicazione da parte della compagnia aerea anche se i loro voli non soddisfacevano i criteri previsti dall'offerta. Nello specifico, nonostante la promozione indicasse chiaramente che era destinata ai "*clienti che hanno effettuato una prenotazione dopo il 10 giugno*", numerosi passeggeri – i cui voli erano stati prenotati ben prima di tale data – hanno segnalato a questa Autorità il mancato riconoscimento della promozione.

83. Sulla mancata indicazione della limitazione dei sette giorni nel messaggio pubblicitario del cambio volo, la Società osserva che tale aspetto non sarebbe stato oggetto di precisa contestazione e che comunque si tratterebbe di una limitazione temporale che sarebbe sempre stata espressamente indicata nei Termini e Condizioni della campagna pubblicitaria; Termini e Condizioni che la compagnia aerea avrebbe sempre reso disponibili sul proprio sito *web* e che sarebbero facilmente accessibili dalla pagina dedicata alla campagna pubblicitaria nonché dallo stesso *banner* del messaggio promozionale. Pertanto, la contestazione dell'Autorità secondo cui tale informazione non sarebbe stata riportata nel sito *internet* risulterebbe del tutto priva di fondamento.

84. La Società osserva, infine, che la campagna pubblicitaria sarebbe una misura di *customer care* volontariamente messa a disposizione da Ryanair in assenza di qualsivoglia obbligo giuridico.

85. Secondo il Professionista, pertanto, tutte le condotte di cui al procedimento non integrerebbero gli estremi di pratiche commerciali scorrette, ai sensi del Codice del Consumo. Come noto, l'articolo 20 del Codice del Consumo contiene una clausola generale che vieta ogni pratica commerciale contraria alle regole di diligenza professionale ed idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio. Tale disposizione di legge prevederebbe dunque che, per aversi pratica commerciale scorretta, debbano ricorrere necessariamente tre imprescindibili elementi cumulativi:

- la sussistenza di una vera e propria prassi, tale da integrare la nozione di pratica commerciale, e cioè di *"una condotta reiteratamente posta in essere dall'operatore commerciale con carattere di apprezzabile omogeneità"* e caratterizzata da una *"effettiva diffusione (sotto i profili quantitativo, geografico, della ripetizione in un arco temporale significativo, nonché della identità configurativa)"* e non invece da comportamenti isolati e di carattere meramente episodico. Deve trattarsi in altre parole *"non già di un comportamento, sporadico ed isolato, adottato dal professionista nei confronti del consumatore, bensì prassi, protocolli ovvero stili di condotta, suscettibili di ripetersi nel tempo, in quanto espressione di una determinata organizzazione ovvero strategia di impresa"*;

- la contrarietà di detta pratica alla diligenza professionale e cioè *"al normale grado della specifica competenza ed attenzione che ragionevolmente i consumatori attendono da un professionista nei loro confronti rispetto ai principi generali di correttezza e di buona fede nel settore di attività del professionista"*;

- l'attitudine della stessa pratica ad incidere sensibilmente sulla capacità di scelta del consumatore medio (e cioè normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto), tanto da indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che altrimenti non avrebbe preso. Per decisione commerciale si intende quella presa *"da un consumatore relativa a se acquistare o meno un prodotto, in che modo farlo e a quali condizioni, se pagare integralmente o parzialmente, se tenere un prodotto o disfarsene o se esercitare un diritto contrattuale in relazione al prodotto; tale decisione può portare il consumatore a compiere un'azione o all'astenersi dal compierla"*.

86. Infine, Ryanair, nella denegata ipotesi in cui l'Autorità volesse ritenerla responsabile di aver posto in essere pratiche commerciali scorrette ai danni dei consumatori, ritiene necessario svolgere alcune brevi considerazioni:

(i) sull'impatto assolutamente marginale per i consumatori delle pratiche contestate e (ii) sull'atteggiamento pienamente collaborativo tenuto dalla Società nel rimuovere ogni potenziale criticità ravvisata dagli Uffici. Ciò in quanto l'articolo 11 della legge 689/81 dispone espressamente che, nel comminare una sanzione amministrativa, l'Autorità debba aver riguardo *"alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche"*.

87. Ryanair ha inoltre fattivamente collaborato con l'Autorità durante tutta la durata del Procedimento, ed infatti ha presentato impegni ritenuti parzialmente idonei e che la compagnia ha tempestivamente proceduto ad integrare per porre rimedio alle residue perplessità manifestate dall'Autorità in sede di non adozione della misura cautelare.

88. Ryanair ritiene pertanto che nel caso di specie sussisterebbero tutti i presupposti affinché, a valle degli accertamenti svolti, il Collegio deliberi l'archiviazione del caso per insussistenza della pratica commerciale contestata e, in via subordinata, chiede che non venga irrogata alcuna sanzione ovvero venga irrogata al più una sanzione di importo assolutamente simbolico.

IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

89. Poiché le pratiche commerciali oggetto del presente provvedimento sono state diffuse anche via *internet* e attraverso mezzi di telecomunicazione, in data 6 aprile 2021 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del Consumo.

90. Con comunicazione pervenuta il 5 maggio 2021, la suddetta Autorità ha espresso il parere richiesto limitando le proprie valutazioni all'attitudine dello specifico mezzo di comunicazione utilizzato per diffondere le pratiche commerciali a incidere e amplificare l'eventuale ingannevolezza e/o scorrettezza della medesima pratica.

91. Nel parere, dopo aver rilevato, che l'utilizzo quotidiano di *Internet* tra la popolazione italiana è in costante crescita così come il numero di persone che fanno acquisti *online*, con oltre 20 milioni di cittadini che nel 2019 hanno comprato tramite il *web*, il 9% in più rispetto all'anno precedente (Istat, Report "Cittadini imprese e ICT", anno 2019) e che, quindi, *Internet* ha assunto una valenza sempre maggiore per i cittadini nell'attività di acquisto di beni e servizi, l'Autorità ha considerato il mezzo di comunicazione utilizzato idoneo a sviluppare un significativo impatto sui consumatori, che, sulla base delle informazioni contenute nel sito del Professionista, potrebbero essere indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso, così sviluppando in concreto la piena potenzialità promozionale della comunicazione *on line*.

92. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto che *"il mezzo internet sia uno strumento idoneo a influenzare significativamente la realizzazione"* delle pratiche commerciali oggetto di parere.

V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

93. Preliminarmente, si rileva che le condotte descritte *supra*, al punto II, lettere A) e B) del presente provvedimento integrano due pratiche commerciali distinte e strutturalmente autonome in ragione della diversa fase di consumo a cui

attengono: la prima pratica – *sub A*) – riguarda la fase successiva all’acquisto, attinente alla complessiva assistenza assicurata dal Vettore in caso di cancellazione unilaterale dei viaggi successivamente al 3 giugno 2020, allorché erano venute meno le restrizioni alla circolazione, nonché i mancati ristori in occasione delle rinunce ai voli effettuate dai consumatori dopo il 6 novembre 2020, a seguito della reintroduzione di limitazioni alla circolazione dovute all’emergenza sanitaria. La seconda pratica – *sub B* – riguarda la campagna pubblicitario diffusa nel periodo giugno 2020 - gennaio 2021, descritta al punto II del presente provvedimento.

Pratica sub A)

94. Il provvedimento in esame concerne la scorrettezza dei comportamenti posti in essere da Ryanair e consistenti nella complessiva attività di assistenza post-vendita fornita dalla Società alla propria clientela, successivamente al 3 giugno 2020, a seguito della cancellazione unilaterale dei voli da parte del Professionista nonché, dopo il 6 novembre 2020, anche in relazione alla rinuncia al volo da parte del consumatore, articolatasi in molteplici condotte concernenti in particolare: *i)* l’omissione o la diffusione di informative lacunose o ambigue sui diritti/ristori spettanti a seguito della cancellazione dei voli; *ii)* le modalità disomogenee, incongruenti e intempestive adottate nelle suddette evenienze per la gestione delle istanze di rimborso e, in particolare, la proposta – e la diretta corresponsione – di un *voucher* sostitutivo quale esclusiva o prioritaria modalità di ristoro per il biglietto annullato rispetto al rimborso in denaro; *iii)* gli ostacoli frapposti ai clienti all’atto del successivo utilizzo del *voucher*; *iv)* il diniego di ristoro in caso di annullamento del volo in ragione delle nuove restrizioni di circolazione per Covid.

95. Pertanto, oggetto di valutazione sono i comportamenti posti in essere da Ryanair a partire dal 3 giugno 2020, a seguito della cancellazione di voli ovvero in seguito alla rinuncia al viaggio da parte dei consumatori a causa dell’epidemia e, in particolare, nell’informativa resa ai consumatori titolari di biglietti aerei in merito ai diritti agli stessi spettanti e alle motivazioni sottese alle cancellazioni. In particolare, con riferimento alle cancellazioni unilaterali dei voli da parte del Professionista dopo il 3 giugno 2020, si evidenzia che il professionista ha giustificato le cancellazioni dei voli, riconducibili a legittime scelte di strategia aziendale, alla supposta persistenza di limitazioni alla circolazione per ragioni sanitarie, pur essendo il traffico aereo ripreso a seguito della rimozione dei limiti imposti alla circolazione.

96. Al riguardo, è bene precisare che, contrariamente a quanto sostenuto dal Vettore nelle proprie memorie difensive, il presente provvedimento non ha ad oggetto la decisione di Ryanair di cancellare i voli nel periodo in questione, né attiene alla fase di messa in vendita dei voli, bensì riguarda unicamente la valutazione del comportamento del Vettore in merito alle informazioni fornite ai consumatori, i diritti agli stessi riconosciuti ad esito delle cancellazioni, alla gestione delle successive richieste dei passeggeri volte ad ottenere il rimborso di quanto pagato e/o alle corrette modalità di utilizzo del *voucher*.

97. Più nello specifico, il presente provvedimento riguarda le condotte del Professionista a seguito delle cancellazioni dei voli la cui partenza era prevista successivamente al 3 giugno 2020, data a partire dalla quale il D.L. n. 33 del 16 maggio 2020 ha nuovamente consentito gli spostamenti all’interno e all’esterno del territorio nazionale dopo un periodo di limiti alla circolazione stabiliti dai provvedimenti governativi di contenimento dell’epidemia di Covid-19.

98. La disciplina emergenziale italiana (d.l. 18/2020, c.d. Decreto Cura Italia) prevedeva, infatti, la possibilità per i vettori aerei di rimborsare in denaro o tramite l’emissione di *voucher* a favore dei consumatori per i voli cancellati dai vettori medesimi, in presenza di una riconosciuta situazione pandemica che impediva l’esecuzione della prestazione, in ragione dei provvedimenti di limitazione della circolazione adottati da autorità nazionali, internazionali o Stati esteri ovvero quando le prestazioni non erano rese a causa degli effetti derivanti dallo stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, (cfr. art 88-*bis*, commi 4 e 11, d.l. 18/2020).

99. Con riguardo alla cancellazione dei voli da parte dei vettori aerei per ragioni connesse all’epidemia, la Commissione, con comunicazione del 18 marzo 2020, ha espressamente affermato che: *“Questa situazione [la rinuncia al viaggio da parte del consumatore; n.d.r.] va distinta da quella in cui il vettore annulla il viaggio e offre solo un buono anziché la possibilità di scegliere tra rimborso e servizio alternativo di trasporto. L’offerta di un buono da parte del vettore non può pregiudicare il diritto del passeggero di optare, in alternativa, per il rimborso”,* aggiungendo che, ai sensi del Regolamento (CE) n. 261/2004 *“in caso di cancellazione di un volo da parte delle compagnie aeree (indipendentemente dalla causa), l’articolo 5 impone al vettore aereo operativo di offrire al passeggero la scelta tra: a) il rimborso; b) l’imbarco su un volo alternativo non appena possibile, o c) l’imbarco su un volo alternativo ad una data successiva di suo gradimento”*⁴². Successivamente, la Commissione, con Raccomandazione del 13 maggio 2020, ha chiaramente indicato che *“a norma della legislazione dell’Unione, il rimborso può essere effettuato in denaro o sotto forma di buono. Il rimborso mediante buono è possibile tuttavia solo se il passeggero accetta”*⁴³.

100. Al fine di garantire adeguata tutela ai viaggiatori a fronte del rischio di insolvenza da parte dei Vettori e nell’ottica di un contemperamento dei diritti dei consumatori con le esigenze di liquidità dei Professionisti nel periodo pandemico, la Commissione ha, altresì, individuato le caratteristiche raccomandate affinché i buoni possano essere considerati dai

⁴² [Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell’evolversi della situazione connessa al Covid-19, in GUCE (2020/C 89 I/01)]

⁴³ [Raccomandazione della Commissione europea del 13 maggio 2020, relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19, C(2020) 3125 final., punto 8.]

passaggeri quale valida e affidabile alternativa al rimborso in denaro, tra le quali il diritto al rimborso in denaro se alla scadenza del *voucher* il consumatore non avrà usufruito dello stesso⁴⁴.

101. Queste osservazioni sono state riprese e approfondite anche da questa Autorità nella propria segnalazione al Parlamento e al Governo del 28 maggio 2020⁴⁵.

102. A completamento della pertinente disciplina, si deve infine evidenziare che il D.P.C.M. del 3 novembre 2020 recante *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»*, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante *«Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»*⁴⁶, ha individuato ulteriori misure e limitazioni agli spostamenti per contrastare la diffusione del Covid-19, entrate in vigore il successivo 6 novembre 2020.

103. Alla luce di quanto sopra, Ryanair non può invocare alcun legittimo affidamento basato sulla disciplina italiana vigente, tanto prima quanto successivamente al 3 giugno 2020 (né peraltro dopo il 6 novembre 2020), per giustificare il proprio comportamento in ordine alla mancata prospettazione del rimborso e dell'attribuzione di un *voucher* ai consumatori in assenza un loro esplicito consenso per i voli dalla stessa annullati o cancellati.

104. Peraltro, la disciplina nazionale non imponeva ai vettori di emettere un *voucher* a favore dei consumatori, stabilendo unicamente una facoltà e non già un obbligo per le compagnie aeree di procedere alla loro emissione.

105. Un operatore economico di primaria importanza nel settore aereo europeo quale Ryanair non può ignorare che, per costante giurisprudenza della Corte di giustizia UE, le disposizioni nazionali non possono derogare alle norme euro-unitarie, in virtù del principio di primazia del diritto europeo, e che le norme interne devono essere interpretate in senso conforme alle disposizioni europee.

106. Di conseguenza, il Professionista, anche in osservanza dei propri obblighi di diligenza, avrebbe dovuto interpretare la facoltà lasciata dalla normativa nazionale alla luce e in coerenza con il diritto europeo, nei termini ricordati anche dalla Commissione con le comunicazioni sopra citate, in particolare offrendo in caso di cancellazione per qualunque motivo il rimborso ovvero l'imbarco su un volo alternativo e solo in presenza di un espresso consenso del consumatore attribuire un *voucher* in luogo del rimborso.

107. Peraltro, si evidenzia che, con riferimento ai fatti contestati nel presente provvedimento, successivi al 3 giugno 2020, non essendoci più limitazioni agli spostamenti per l'emergenza epidemiologica, la normativa italiana non poteva in ogni caso offrire una copertura o un affidamento in ordine al comportamento del Professionista, il quale avrebbe dovuto, in ogni caso, a seguito della cancellazione del volo, offrire ai consumatori l'alternativa tra un nuovo volo e un rimborso in denaro (contante o tramite altro mezzo di pagamento) ovvero, solo previo accordo del passeggero, buoni viaggio e/o altri servizi.

108. In conclusione, è dunque del tutto priva di pregio l'eccezione della compagnia aerea secondo cui la stratificazione della normativa emergenziale nazionale e gli orientamenti contraddittori provenienti dalle autorità regolatorie italiane avrebbero creato una situazione di incertezza del contesto giuridico.

Valutazione delle condotte

109. Svolta questa doverosa premessa, si deve osservare come i comportamenti oggetto del presente provvedimento, pur presentando svariati e distinti profili di scorrettezza, come rilevato in sede di avvio, appaiono tuttavia connotati da una valenza unitaria, volta a ostacolare i consumatori nel loro diritto a ricevere il rimborso in denaro per l'importo pagato per il biglietto aereo poi cancellato. In particolare, si tratta della complessiva attività di assistenza post-vendita fornita dalla Società alla propria clientela, nel medesimo periodo, articolatasi in molteplici condotte concernenti, nello specifico: *i)* l'omissione o la diffusione di informative lacunose o ambigue sulle cancellazioni operate e su diritti/ristori spettanti, nell'evenienza, ai passeggeri; *ii)* le modalità disomogenee e incongruenti e intempestive adottate nelle suddette evenienze, per la gestione delle istanze di rimborso, in particolare, la proposta – e la diretta corresponsione – di un *voucher* sostitutivo quale esclusiva o prioritaria modalità di ristoro per il biglietto annullato rispetto al rimborso in denaro; *iii)* il mancato riconoscimento integrale dell'importo pagato per l'acquisto del biglietto; *iv)* le difficoltà riscontrate dai consumatori nell'utilizzo integrale del *voucher*.

110. Infatti, le diverse condotte sopra descritte riguardano tutte la fase successiva all'acquisto e, in particolare, attengono alla complessiva assistenza assicurata dal Vettore in caso di cancellazione unilaterale dei viaggi e al

⁴⁴ *[In particolare, nella "Raccomandazione della Commissione del 13.5.2020 relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19", in cui viene richiamato il Regolamento comunitario n. 261/2004, si legge che "i vettori e gli organizzatori dovrebbero automaticamente rimborsare ai passeggeri o ai viaggiatori l'importo del buono in questione entro 14 giorni dalla relativa data di scadenza, se il buono non è stato riscattato. Ciò vale anche per il rimborso dell'importo residuo del buono in questione nel caso di un precedente riscatto parziale dello stesso. Se i buoni hanno un periodo di validità superiore a 12 mesi, i passeggeri e i viaggiatori dovrebbero avere il diritto di chiedere il rimborso in denaro entro 12 mesi della data di emissione dei buoni in questione. Dovrebbero avere lo stesso diritto in qualsiasi momento successivo, fatte salve le disposizioni giuridiche applicabili in materia di limiti temporali".]*

⁴⁵ *[Cfr. AGCM, ST23, Segnalazione al Parlamento e al Governo del 28 maggio 2020 "in merito alle criticità della disciplina d'emergenza di cui all'art. 88-bis del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modifiche dall'art.1, comma 1 della legge 24 aprile 2020, n. 27", in Bollettino AGCM n. 22/2020, accessibile al link https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/ST23_segnalazione.pdf.]*

⁴⁶ *[Pubblicato in GU Serie Generale n.275 del 04-11-2020 - Suppl. Ordinario n. 41.]*

riconoscimento dei diritti dei consumatori come declinati dalla normativa comunitaria e nazionale sopra richiamate, non erogando la controprestazione promessa e restituendo solo successivamente e quasi sistematicamente sotto forma di *voucher* le somme già incassate.

111. Nello specifico, si deve osservare come le numerose segnalazioni, concordemente e uniformemente, abbiano messo in luce che la complessiva attività di assistenza post-vendita, resa nel periodo successivo al 3 giugno 2020 da parte di Ryanair ai consumatori incisi dalle cancellazioni dei viaggi con motivazioni legate alle limitazioni alla circolazione dovute al diffondersi del Covid-19, si è articolata, come già detto in precedenza, in svariate condotte consistenti nella diffusione di informazioni non corrette in relazione alle motivazioni sottese alla cancellazione dei propri servizi e ai diritti spettanti alla clientela in caso di cancellazione dei voli, nella proposta immediata di un *voucher* sostitutivo a prioritario ed esclusivo ristoro del viaggiatore inciso dalla cancellazione unilaterale del viaggio, nelle difficoltà di contatto con l'assistenza clienti e nelle difficoltà frapposte all'utilizzo successivo del *voucher*, stante, in particolare, la possibilità di utilizzo solo per il titolare ovvero la perdita del voucher in caso di cancellazione del volo acquistato con il *voucher* stesso nonché, da ultimo, il mancato rimborso di eventuali servizi accessori acquistati dal passeggero insieme al biglietto aereo.

112. Dalla documentazione versata in atti risulta, anzitutto, che il professionista ha agito con modalità ingannevoli ed omissive, in violazione della disciplina consumeristica, laddove, sia nei confronti della generalità degli utenti sia verso i singoli clienti, ha tralasciato informazioni, o le ha rese in modo lacunoso, ambiguo e spesso intempestivo, in merito ai diritti e prerogative spettanti ai consumatori, in base alla vigente normativa a tutela dei passeggeri, a seguito delle cancellazione dei propri servizi di trasporto.

113. Al riguardo, il professionista ha eccepito che i fatti descritti nelle segnalazioni dei consumatori non siano rilevanti ai fini della ricostruzione di una fattispecie di pratica commerciale scorretta in quanto tutti riconducibili a situazioni specifiche e a condotte isolate. Tale eccezione non può essere condivisa. In primo luogo, molti consumatori hanno allegato le schermate e le *e-mail* ricevute da Ryanair a seguito della cancellazione del volo, dalle quali in chiara evidenza si evincono le difficoltà di contatto con l'assistenza clienti consistenti nei lunghi tempi di attesa ovvero nella necessità di utilizzare un numero a pagamento, le modalità per richiedere il *voucher* (cfr. schermate riportate nel paragrafo dedicato alle risultanze istruttorie) indicate come la forma immediata di rimborso mentre sono descritti i tempi lunghi ed incerti in caso di richiesta del rimborso monetario. Parimenti, è evidente l'utilizzo di affermazioni volte a disincentivare le richieste di rimborso ovvero tese a negare l'esistenza di un diritto al rimborso. Al riguardo vale per tutti l'esempio – ammesso dal professionista quale mero errore – della risposta standardizzata nella *chat box*. Quest'ultima evenienza – a differenza di quanto sostenuto da Ryanair – risulta rilevante al fine di dimostrare un intento generalizzato di ostacolare il consumatore nella richiesta di ristoro e rimborso monetario.

114. In secondo luogo, il numero elevato di segnalazioni che lamentano un comportamento del professionista volto a indurre il consumatore ad optare per il *voucher* creando ostacoli nel riconoscere il rimborso monetario è il sintomo di un fenomeno diffuso che ha riguardato tutti i consumatori che avevano acquistato i biglietti aerei di Ryanair.

115. Pertanto, il quadro fattuale che emerge dall'insieme delle segnalazioni è che, nel periodo considerato, il Vettore non ha adottato un comportamento idoneo e adeguato ad allertare i consumatori circa le possibilità loro offerte a seguito dell'avvenuta cancellazione del volo già prenotato. Inoltre, il Vettore ha adottato modalità di comunicazione idonee a far "preferire" la scelta del *voucher* anziché il rimborso in denaro. È evidente, infatti, che se il professionista, a fronte della cancellazione del volo, offre un *voucher*, descrivendo la possibilità di ottenere il rimborso in denaro come difficile ed incerta, determina, di fatto, una limitazione alla libertà di scelta dei consumatori, inducendo il consumatore ad una scelta commerciale che altrimenti non avrebbe effettuato.

116. In merito alla valenza delle segnalazioni, rileva la giurisprudenza costante dei giudici amministrativi i quali hanno più volte riaffermato il principio secondo il quale *"non occorre individuare un concreto pregiudizio delle ragioni dei consumatori, in quanto è la stessa potenzialità lesiva, al fine di evitare anche solo in astratto condizionamenti e/o orientamenti decettivi, che consente di ascrivere la condotta nel quadro dell'illecito di "mero pericolo" in quanto intrinsecamente idonea a configurare le conseguenze che il codice del consumo ha invece inteso scongiurare"*⁴⁷.

117. Infatti, le informazioni complessive rese in merito alle modalità di assistenza post-vendita e, soprattutto, le modalità per il rilascio di ristori e rimborsi spettanti in restituzione del prezzo del biglietto cancellato sono risultate gravemente omissive. Risulta, infatti, che Ryanair non ha evidenziato adeguatamente alla clientela tutte le alternative di ristoro comunque spettanti, in base alla vigente normativa europea a tutela dei diritti dei consumatori, in caso di soppressione dei servizi di trasporto, inducendo il consumatore a preferire il *voucher*; né, del pari, è stata rappresentata chiaramente la possibilità di scelta che dev'essere rimessa al consumatore circa la modalità di rimborso per il biglietto del volo cancellato. Infatti, Ryanair ha proposto il *voucher* come prima, prioritaria e più immediata forma di ristoro per il volo dalla stessa cancellato, in quanto generato automaticamente a seguito della *e-mail* di comunicazione della cancellazione del volo, rimettendo la possibilità di chiedere il rimborso monetario ad una successiva e specifica richiesta da parte del consumatore, da formulare tramite richiesta espressa al *call center* a pagamento, che risultava peraltro di difficile utilizzo.

⁴⁷ [Cfr. Sentenza Tar Lazio n. 6446 del 3 luglio 2009, n. 218 del 10 gennaio 2017 e n. 2245 del 20 febbraio 2020; Consiglio di Stato 27 febbraio 2020 n. 1425.]

118. In base alle evidenze raccolte, la corretta ed esaustiva informazione su tutti i diritti dei clienti incisi dalla cancellazione unilaterale dei voli è stata assicurata solo da ultimo dal Vettore, attraverso le misure migliorative introdotte nel corso dell'istruttoria.

119. Risulta infatti che, in patente violazione della diligenza professionale ordinariamente attendibile dalle imprese del settore, Ryanair ha addotto la grave situazione emergenziale da Covid-19, in particolare, sottolineando le connesse ma non più vigenti limitazioni alla circolazione, a motivo (e vincolo) dei comportamenti contestati quando, al contrario, le cancellazioni hanno costituito decisioni commerciali assunte in autonomia dal Professionista. Ryanair ha in questo modo indebitamente e strumentalmente sfruttato la complessiva situazione emergenziale a proprio vantaggio ed in continuativo e diffuso danno dei consumatori. L'assunto è supportato dalle varie evidenze istruttorie *supra* riportate (le denunce dei consumatori) in base alle quali il Vettore risulta invece aver costantemente addotto la circostanza emergenziale a sistematica giustificazione delle cancellazioni operate e a favore dell'erogazione del *voucher* invece del rimborso in denaro costantemente ostacolato e sostanzialmente negato.

120. In tale contesto risulta particolarmente rilevante la libertà di scelta che deve essere riconosciuta ai consumatori in merito al tipo di ristoro/rimborso per il biglietto del volo cancellato dal Vettore. Inoltre, tale orientamento condivide con la normativa nazionale emergenziale l'intento di contemperare il più possibile gli interessi dei passeggeri con quelli dei Professionisti, senza tuttavia dimenticare l'oggettiva asimmetria del rapporto di consumo e la posizione strutturalmente sperequata del consumatore individuale rispetto all'impresa.

121. In tale contesto, le modalità di assistenza post cancellazione dei voli adottate da Ryanair assumono caratteristiche aggressive, in quanto idonee ad attuare un indebito condizionamento delle scelte dei consumatori, mediante la fraposizione degli ostacoli soprarichiamati all'esercizio dei diritti contrattuali con riferimento all'ottenimento del rimborso in denaro, spettante in caso di cancellazione unilaterale del viaggio da parte del Vettore, comportando, per la generalità dei consumatori, la sostanziale imposizione di una modalità specifica di ristoro nonostante la perfetta ammissibilità (ed anzi la loro doverosità, dal lato dell'impresa) delle alternative previste dalle discipline vigenti sul punto.

122. Va rilevata, a riprova dell'aggressività della fattispecie in esame, nel caso di specie la sussistenza dell'elemento strutturale dell'indebito condizionamento (ossia gli ostacoli non contrattuali posti all'esercizio dei diritti scaturenti dal contratto), nonché dell'elemento funzionale, costituito, nella fattispecie, dall'effetto distorsivo sulla libertà di scelta del consumatore in merito all'opzione di rimborso preferita.

123. La scorrettezza e gravità delle condotte emergono anche in ragione del sostanziale vantaggio conseguito dall'impresa (ossia l'anticipato pagamento di prestazioni non più erogate) e dal fatto che i consumatori sono stati indotti a sopportare un sacrificio non dovuto, ossia l'accettazione del *voucher* sostitutivo, pur di non perdere il valore economico del biglietto già pagato. Infatti - e diversamente da quanto addotto a propria difesa dal Professionista - è proprio il carattere ampio e "unilaterale" del beneficio economico derivante alla Società da tali condotte che non può renderle "giustificabili" nemmeno nell'attuale contingenza di crisi economica generale, stante, peraltro, il riconoscimento di ristori ricevuti dalle compagnie aeree da quasi tutti i Paesi europei.

124. Parimenti connotata da elementi di aggressività risulta la successiva condotta posta in essere dal Vettore al riaggravarsi della situazione sanitaria e alla necessità per molti consumatori di annullare i biglietti aerei in quanto impossibilitati a recarsi in zone del territorio nazionale o extranazionale interdetto per le restrizioni sanitarie locali. Infatti, come risulta dalle segnalazioni acquisite agli atti del fascicolo, molti consumatori non hanno ricevuto alcuna forma di ristoro a seguito della rinuncia al viaggio, così violando altresì quanto previsto dall'articolo 88-*bis*, commi 1-3, d.l. n. 18/2020, ai sensi del quale il professionista è tenuto a ristorare il consumatore nel caso in cui quest'ultimo rinunci al volo per i motivi legati all'emergenza sanitaria individuati nella previsione normativa.

125. Inoltre, molti consumatori che hanno cercato di utilizzare il *voucher* - accettato volontariamente in sostituzione del rimborso monetario - per l'acquisto di nuovi voli si sono visti decurtare di una parte del valore dello stesso per la parte relativa ai servizi accessori, pagati ma non utilizzati a seguito della cancellazione del servizio aereo al quale erano connessi ovvero per la perdita del valore del *voucher* in caso di cancellazione anche del volo acquistato con il *voucher* stesso. Quest'ultimo comportamento appare particolarmente lesivo dei diritti dei consumatori in quanto idoneo a vanificare l'esercizio pieno dei diritti post-vendita derivanti dal contratto e dalla normativa emergenziale, creando un impedimento concreto e non giustificato da ragionevoli obiettivi commerciali del Vettore.

126. Peraltro, il *voucher*, quale misura compensativa dell'importo pagato per un volo, poi cancellato dal vettore, deve poter essere utilizzato nella sua interezza, anche in più occasioni, qualora il consumatore non riesca, con un acquisto successivo, ad utilizzarlo interamente. Tale principio, che dovrebbe avere valenza generale, trova in una situazione come quella derivante dall'emergenza sanitaria ancora maggior fondatezza stante la natura irrinunciabile dei diritti riconosciuti ai consumatori da parte della normativa vigente e da tutti gli obblighi dalla stessa imposti a carico dei vettori ed a favore dei consumatori⁴⁸.

⁴⁸ [Infatti l'art. 15 del Regolamento UE n. 261/2004, rubricato "Irrinunciabilità", recita: "1. Gli obblighi nei confronti dei passeggeri stabiliti dal presente regolamento non possono essere oggetto di restrizioni o rinuncia, in particolare per effetto di clausole derogatorie o restrittive del contratto di trasporto.
2. Qualora una clausola restrittiva o derogatoria sia applicata contro un passeggero o se costui non sia stato correttamente informato dei suoi diritti ed abbia pertanto accettato una compensazione inferiore a quella prevista dal presente regolamento, il passeggero ha

127. Risulta evidente che, anche in tale ultima ipotesi, Ryanair abbia di fatto aggirato le vigenti prescrizioni di riferimento a tutela dei consumatori-viaggiatori nella parte in cui viene imposta alle imprese la restituzione dell'importo integrale del biglietto "senza ulteriori oneri" per il passeggero che abbia comunque subito la soppressione del volo ad opera del Vettore.

128. Nel caso in esame, pertanto, rilevano le condotte commerciali adottate da Ryanair attinenti alla complessiva attività di assistenza post-vendita fornita dalla Società alla propria clientela, successivamente al 3 giugno 2020, a seguito della soppressione unilaterale dei voli da parte del vettore o alla rinuncia al volo da parte dei consumatori successivamente al 6 novembre 2020. Tali attività è articolata in molteplici condotte consistenti nella fornitura di informazioni lacunose e intempestive sulla cancellazione dei servizi e sui diritti spettanti alla clientela in caso di soppressione delle voli, nella proposta immediata del *voucher* sostitutivo in luogo del rimborso in denaro costantemente ostacolato e ritardato ovvero nella mancata fornitura di un ristoro anche laddove lo stesso risultava previsto dalla normativa emergenziale nazionale, nell'applicazione di oneri ulteriori ed imprevisti sui ristori erogati e, in particolare, sull'utilizzo successivo del *voucher*. Tali condotte hanno determinato una limitazione e riduzione dei diritti spettanti ai consumatori, in violazione degli artt. 21, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo.

Pratica sub B)

129. La campagna pubblicitaria diffusa da Ryanair, e descritta più dettagliatamente al paragrafo II del presente provvedimento, si fonda su una promessa rassicurante rivolta ai consumatori, relativa alla possibilità di acquistare un biglietto aereo e di poterlo cambiare senza il pagamento di alcun onere economico aggiuntivo, sia esso penale o supplemento. L'intento del messaggio è quello di invogliare i consumatori all'acquisto di biglietti aerei anche in una situazione di incertezza in ordine alla possibilità di effettivo utilizzo degli stessi, a causa del perdurare della situazione pandemica Covid-19.

130. L'incertezza sulla possibilità di viaggiare e di spostarsi liberamente sul territorio nazionale ed internazionale ha ridotto notevolmente gli acquisti di biglietti aerei da parte dei consumatori, come ha affermato lo stesso Professionista. Infatti, molti consumatori, a fronte del rischio di acquistare un biglietto aereo che poi non potrebbero utilizzare, hanno preferito astenersi dall'effettuare l'acquisto. In tale contesto, la forte valenza di aggancio del messaggio è evidente, stante la singolarità del periodo in cui è stata posta in essere la pratica – con i mutevoli limiti posti alla circolazione – che ha in ogni caso sensibilizzato e stimolato all'acquisto i consumatori, convinti, proprio a seguito della rassicurante promessa pubblicitaria, di poter ragionevolmente usufruire del servizio acquistato senza dover pagare costi aggiuntivi in caso di impossibilità di effettuare il viaggio e, di conseguenza, dovendo cambiare data della partenza.

131. In questo caso, l'effetto "aggancio" del cliente è consistito nella stessa possibilità di cambiare la data di utilizzo del servizio di trasporto aereo acquistato e dalla prospettazione dell'assenza di qualsivoglia condizione o supplemento in caso di impossibilità da parte dello stesso passeggero che per ulteriori propri impedimenti o a causa di successive restrizioni alla circolazione, avrebbe comunque potuto rimandare il viaggio e usufruire del servizio aereo acquistato in un momento successivo.

132. Le risultanze istruttorie hanno evidenziato, invece, che l'opzione pubblicizzata aveva condizioni di utilizzo diverse da quelle ambiguamente descritte nel messaggio pubblicitario. Infatti, come peraltro ammesso dallo stesso Professionista, normalmente le condizioni di utilizzo dell'opzione cambio volo previste dal professionista prevedono: un supplemento cambio volo, l'applicazione di tariffe più elevate e il pagamento di una penale. A seguito della campagna pubblicitaria in parola Ryanair ha riconosciuto ai consumatori di poter effettuare il cambio volo escludendo – solamente ed esclusivamente – la penale per il cambio volo normalmente applicato dal professionista, rimanendo altresì valide l'applicazione di tariffe più elevate e l'eventuale supplemento, profili che non sono assolutamente indicati nel messaggio che lascia ingannevolmente intendere la possibilità di cambiare il biglietto senza il pagamento di alcun onere economico.

133. Anche l'applicazione di una penale, in caso di cambio volo nei sette giorni antecedenti la partenza, ha snaturato l'effettività dell'offerta commerciale, come pubblicizzata, generando conseguentemente un effetto ingannevole sull'aspettativa dei consumatori di poter fruire del biglietto in maniera incondizionata e senza costi aggiuntivi. In tal modo, peraltro, proprio in ragione della congiuntura epidemica in corso, i clienti sono stati orientati ad acquistare i biglietti aerei messi in vendita dal Vettore, in quanto apparentemente utilizzabili in qualunque periodo, laddove invece avrebbero dovuto rispettare condizioni di cambio e pagare un importo aggiuntivo.

134. Diversamente da quanto affermato dal Vettore, il messaggio pubblicitario, modificato a seguito della presentazione degli impegni, continua a presentare aspetti di ingannevolezza e scorrettezza in ordine alle condizioni di utilizzo dell'opzione pubblicizzata, in quanto un *claim* così forte e rassicurante – come quello utilizzato dal vettore nella campagna pubblicitaria *de qua* – non può essere sanato da un semplice rinvio a "Termini e Condizioni contrattuali". Il messaggio infatti contiene in sé la promessa di una modifica sostanziale delle normali condizioni di viaggio previste da Ryanair. L'applicazione di tariffe più elevate, come il permanere della penale, nel caso in cui il cambio volo venga effettuato nei sette giorni antecedenti la partenza del volo, sono condizioni essenziali nelle scelte di acquisto del consumatore e, per tale ragione, non possono essere taciute ovvero portate a conoscenza del consumatore tramite un generico rinvio alle condizioni contrattuali.

135. Risulta, infine, priva di pregio l'eccezione sollevata da Ryanair in ordine alla mancata contestazione di questo specifico profilo di doglianza. Oggetto della contestazione è infatti la campagna pubblicitaria in ordine alla possibilità di cambiare il biglietto aereo senza limitazioni e oneri economici e la conformità della stessa ai principi di trasparenza, completezza e correttezza dell'informazione pubblicitaria, come declinati dagli artt. 21 e 22 del Codice del Consumo. Nel caso di specie, tali canoni sono stati violati dal professionista nella misura in cui ha omesso un'informazione essenziale ai fini della scelta di acquisto da parte del consumatore.

136. Infine, come sottolineato anche nel parere dell'AGCOM, l'utilizzo dei canali *on line* di vendita ha contribuito ad amplificare l'effetto decettivo della pratica in virtù dell'ampia platea di destinatari che la proposta del Vettore era comunque idonea a raggiungere, nonostante la concreta decettività dell'offerta commerciale.

137. Sulla base di tali valutazioni, la pratica commerciale in esame, siccome inerente all'invito all'acquisto – a mezzo della rassicurante promessa di poter effettuare il cambio volo – deve ritenersi gravemente ingannevole in contrasto con gli artt. 21, comma 1, lett. a) e b), e 22 del Codice del Consumo in quanto ha indotto i consumatori a scelte commerciali di acquisto che altrimenti non avrebbero effettuato.

Conclusioni

138. In conclusione, nel caso in esame sono state poste in essere due pratiche commerciali scorrette da parte di Ryanair DAC.

139. La prima, *sub A*), attiene alla complessiva attività di assistenza post-vendita fornita dalla Società alla propria clientela, successivamente al 3 giugno 2020, a seguito della soppressione unilaterale dei voli da parte del vettore o alla rinuncia al volo da parte dei consumatori successivamente al 6 novembre 2020, articolatasi in molteplici condotte consistenti nella fornitura di informazioni lacunose e intempestive sulla cancellazione dei servizi e sui diritti spettanti alla clientela, nella proposta immediata del *voucher* sostitutivo in luogo del rimborso in denaro costantemente ostacolato e reso oneroso attraverso la richiesta da formulare tramite *call center* a pagamento, nell'applicazione di oneri ulteriori ed impreveduti sui ristori erogati e, in particolare, sull'utilizzo successivo del *voucher*; inoltre, a partire da novembre 2020, nella mancata applicazione della disciplina emergenziale con riconoscimento del ristoro in caso di annullamento da parte del passeggero. Le condotte sopra esaminate appaiono configurare, pertanto, una pratica scorretta in occasione della quale il professionista ha sfruttato indebitamente la giustificazione relativa all'emergenza epidemiologica per limitare i diritti dei consumatori, i quali avrebbero dovuto essere adeguatamente informati ed assistiti nonché prontamente rimborsati in caso di cancellazione del volo.

140. Peraltro, con riferimento alle condotte sopra esaminate, non si riscontra, nel caso di specie, il normale grado di diligenza professionale richiesto dall'articolo 20, comma 2, del Codice del Consumo, ossia quel grado di specifica competenza ed attenzione che ragionevolmente ci si può attendere avuto riguardo alla qualità del Professionista e alle caratteristiche dell'attività svolta, con riferimento alle modalità inadeguate con cui ha gestito la complessiva assistenza post-vendita alla clientela incisa dalla cancellazione unilaterale del volo o che ha rinunciato a causa delle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria al viaggio acquistato. Ryanair, invece, avrebbe dovuto rendere, anzitutto, informazioni complete e tempestive sulla soppressione dei voli e sulla propria *policy* di ristoro senza contrastare l'esercizio dei diritti e delle facoltà spettanti ai consumatori in siffatte evenienze in base alle norme vigenti ed evitando ulteriori addebiti.

141. Pertanto, come sopra ampiamente illustrato, con riferimento alla pratica *sub A*) si deve concludere che la stessa risulti non solo ingannevole ed omissiva, ma anche connotata da specifici profili di aggressività, in violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lettere a) e b), 22, 24 e 25 del Codice del Consumo.

142. La seconda pratica, *sub B*) è consistita nella diffusione di una campagna pubblicitaria decettiva ed ingannevole, basata su *claim* fortemente accattivante per i consumatori che hanno ritenuto di poter acquistare biglietti aerei e di poterli cambiare senza alcun onere aggiuntivo sulla base dell'evolversi della situazione legata alla libertà degli spostamenti derivante dall'emergenza sanitaria mentre hanno dovuto pagare tariffe più elevate e l'applicazione della penale in caso di cambio nei sette giorni dalla partenza, limitazione non adeguatamente evidenziata, e ciò in violazione degli artt. 20, 21 comma 1, lettere a) e b), e 22 del Codice del Consumo.

VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

143. Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

144. In caso di procedimento che abbia ad oggetto una pluralità di illeciti amministrativi accertati, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come in presenza di una pluralità di condotte dotate di autonomia strutturale e funzionale, ascritte alla responsabilità dei professionisti, si applica il criterio del cumulo materiale delle sanzioni, in luogo del cumulo giuridico (cfr. tra le altre, Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza del 19 gennaio 2012, n. 209).

145. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

146. Con riferimento alla pratica commerciale *sub A*), ai fini della gravità dell'infrazione si considerano: *i*) la dimensione economica del Professionista, che nell'esercizio 2020 ha realizzato un fatturato pari a oltre 8 miliardi di euro, e l'importanza dello stesso trattandosi del principale operatore *low cost* a livello mondiale; *ii*) dell'ampia diffusione della pratica commerciale, idonea a raggiungere una pluralità di consumatori, in ragione dei canali *on line* disponibili per le vendite dei biglietti, e del fatto che sono state operate dal Vettore [500.000-800.000]* cancellazioni di viaggi nel secondo semestre 2020; *iii*) l'entità del pregiudizio economico derivante ai consumatori, con riguardo al mancato viaggio e all'esborso pur sostenuto per il pagamento del relativo biglietto; *iv*) il corrispondente beneficio economico complessivo derivato al Professionista per l'acquisizione anticipata di pagamenti in assenza di immediate controprestazioni; *v*) l'aver sfruttato indebitamente la contingente situazione di emergenza sanitaria, prospettandola a sistematica giustificazione delle cancellazioni autonomamente operate.

147. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi acquisiti agli atti risulta che la pratica commerciale *sub A*) è stata posta in essere dal mese di giugno al mese di dicembre 2020, avuto riferimento ai comportamenti relativi alle comunicazioni inviate ai passeggeri contenenti la proposta del solo *voucher* quale modalità di ristoro e agli ostacoli alle richieste di rimborso, mentre la pratica risulta ancora in corso in ordine ai comportamenti relativi agli ostacoli nell'utilizzo del *voucher* ed in particolare modalità, caratteristiche e tempistica di utilizzo dello stesso o al rimborso alla sua scadenza, così come al diniego di ristoro in caso di rinuncia al volo da parte dei consumatori successivamente al 6 novembre 2020.

148. Sulla base di tali elementi, con riguardo alla pratica *sub A*), si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Ryanair DAC nella misura di 4.000.000 € (quattromilioni di euro).

149. Tuttavia, in considerazione della presenza, nel caso di specie, di alcune circostanze attenuanti quali: *i*) la rappresentata grave perdita economica subita dal Vettore nel periodo marzo 2020 - marzo 2021, pari al [50-100%] di fatturato rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente; *ii*) il contesto - operativo ed economico - oggettivamente eccezionale in cui la Società è venuta ad operare per l'effetto del diffondersi, nel periodo in contestazione, dell'epidemia di Covid-19, si ritiene congruo ridurre l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Ryanair DAC a 2.800.000 € (duemilionioctocentomila euro).

150. Con riferimento alla pratica commerciale *sub B*), ai fini della gravità dell'infrazione si tiene sempre conto della *i*) dimensione economica del Professionista e *ii*) dell'ampia diffusione della pratica commerciale - come sopra rappresentate per la pratica A) - nonché *iii*) dell'entità del pregiudizio economico derivante ai consumatori, con riguardo alla necessità di dover pagare un successivo onere economico (tariffa più elevata o penale in caso del cambio volo nei sette giorni) rispetto alla promessa di gratuità del cambio volo; *iv*) il corrispondente vantaggio economico complessivo derivato al Professionista per la vendita di biglietti sulla base di una promessa di gratuità non veritiera, nonché degli eventuali ulteriori addebiti applicati per l'utilizzo del cambio volo da parte del passeggero; *v*) l'aver sfruttato indebitamente la contingente situazione di emergenza sanitaria, per indurre il consumatore ad un acquisto sulla base di un presupposto non vero.

151. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi acquisiti agli atti risulta che la pratica commerciale *sub B*) è stata posta in essere dal mese di giugno 2020 al mese di gennaio 2021⁴⁹.

152. Sulla base di tali elementi, con riguardo alla pratica *sub B*), si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Ryanair DAC nella misura di 2.000.000 € (duemilioni di euro).

153. Tuttavia, in considerazione della presenza, anche per tale pratica, di alcune circostanze attenuanti quali: *i*) la rappresentata grave perdita economica nel periodo marzo 2020 - marzo 2021, pari al [50-100%] di fatturato rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente; *ii*) il contesto - operativo ed economico - eccezionale in cui la Società è venuta ad operare per effetto del diffondersi, nel periodo in contestazione, dell'epidemia da Covid-19; *iii*) l'implementazione anticipata, nel corso dell'istruttoria, di alcune misure migliorative, idonee ad eliminare/attenuare le conseguenze pregiudizievoli delle condotte illecite nei confronti dei consumatori; si ritiene congruo ridurre l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Ryanair DAC a 1.400.000 € (unmilionequattrocentomila euro).

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, e sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub A*) risulta scorretta, ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lettere a) e b), 22, e aggressiva ai sensi degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante adozione di modalità ingannevoli e aggressive, a ostacolare l'assistenza post-vendita ai passeggeri a seguito della cancellazione unilaterale di servizi di trasporto offerti, in modo da falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione ai servizi offerti dal Professionista;

RITENUTO, altresì, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, e sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub B*) risulta scorretta, ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lettere a) e b), ai sensi dell'articolo 21 e 22, del Codice del Consumo, in quanto idonea, mediante la persistente offerta, a mezzo dei canali di comunicazione di massa, di una promozione ingannevole ed omissiva in grado di falsare

* [Nella presente versione alcuni dati sono stati omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza e segretezza delle informazioni.]

⁴⁹ [Cfr. memoria Ryanair del 6 aprile 2021]

in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio, in relazione alla possibilità di acquistare un biglietto aereo e di cambiarlo senza il pagamento di alcun costo supplementare;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera A), del presente provvedimento, posta in essere dalla società Ryanair DAC, costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta e aggressiva ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lettere a) e b), 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera B), del presente provvedimento, posta in essere dalla società Ryanair DAC, costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta, ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lettere a) e b), e 22 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

c) di irrogare alla società Ryanair DAC, in relazione alla violazione di cui al punto a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 2.800.000 € (duemilioniottocentomila euro);

d) di irrogare alla società Ryanair DAC, in relazione alla pratica di cui al punto b), una sanzione amministrativa pecuniaria di 1.400.000 € (unmilionequattrocentomila euro);

e) che il Professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui ai punti a) e b).

Le sanzioni amministrative irrogate devono essere pagate entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, tramite bonifico (in euro) a favore dell'Erario, utilizzando il codice IBAN IT04A0100003245348018359214 (codice BIC: BITAITRRENT), che corrisponde alla terna contabile 18/3592/14.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

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

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lett. b), del Codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Filippo Arena

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli