

A568 - AGENZIE DI VIAGGIO/PRENOTAZIONI VOLI RYANAIR

Provvedimento n. 31151

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 3 aprile 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea;

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE (ora 101 e 102 TFUE);

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare, l'articolo 14-*bis*;

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

VISTA la Comunicazione dell'Autorità relativa all'applicazione dell'articolo 14-*bis* della legge n. 287/1990;

VISTA la propria delibera del 14 settembre 2023, n. 30772, con cui è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Ryanair DAC, primo operatore nel trasporto aereo di linea passeggeri nei voli che interessano aeroporti italiani, per accertare un possibile abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/1990 e/o dell'articolo 102 TFUE, consistente nel precludere gli acquisti da parte delle agenzie di viaggio, fisiche e/o *online*, dei biglietti Ryanair tramite il sito *internet* della stessa e nell'offerta di condizioni peggiorative tramite GDS, così impedendo e/o ostacolando le agenzie stesse nella vendita di biglietti aerei della compagnia - che tipicamente rappresentano il "punto di accesso" per la vendita di ulteriori servizi - al fine di favorire le vendite dirette di biglietti aerei sul proprio sito e così pregiudicando lo svolgimento di una concorrenza effettiva nei mercati della vendita dei servizi turistici, a danno delle agenzie di viaggi e con effetti negativi per il benessere dei consumatori che si avvalgono di tali operatori;

VISTA la propria delibera del 16 gennaio 2024, n. 31027, con cui il procedimento è stato esteso soggettivamente alla società Ryanair Holdings Plc;

VISTE le istanze di adozione di misure cautelari dell'associazione eu Travel Tech e di Vacaciones eDreams SL entrambe pervenute in data 29 marzo 2024;

VISTI gli atti del procedimento, ad eccezione della documentazione ispettiva, acquisita presso Ryanair DAC e Ryanair Holdings Plc;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Ryanair DAC (di seguito anche "Ryanair DAC") è una compagnia aerea *low cost* di diritto irlandese attiva nell'offerta di servizi di trasporto aereo su rotte nazionali e internazionali. Ryanair DAC è controllata da Ryanair Holdings plc.

2. Ryanair Holdings plc. (di seguito anche "Ryanair Holdings") è posta al vertice dell'omonimo gruppo di imprese che opera come vettore aereo in Europa, sia attraverso Ryanair DAC che attraverso i vettori Ryanair Sun S.A. ("Buzz"), Lauda Europe Limited ("Lauda"), Malta Air Limited ("Malta Air") e Ryanair U.K. Limited ("Ryanair UK"). Nel seguito Ryanair DAC e Ryanair Holdings saranno congiuntamente indicate con "Ryanair", Ryanair Holdings e le sue controllate saranno indicate nel seguito come "Gruppo Ryanair".

3. Il Gruppo Ryanair rappresenta, attualmente, il principale gruppo attivo nel trasporto aereo di linea in Europa, che ha trasportato oltre 180 milioni di passeggeri nell'anno fiscale 2024, con circa 3.600 voli giornalieri, 94 basi operative e o 235 aeroporti serviti in 37 paesi europei e dell'area mediterranea¹. In Italia, il Gruppo Ryanair è il principale vettore aereo operativo in Italia.

II. I SEGNALANTI E I TERZI INTERVENIENTI

4. L'Associazione Italiana Agenti di Viaggio (di seguito, "AIAV") è l'associazione di categoria costituita nel 2002 che, secondo gli ultimi dati disponibili, conta 1.900 agenzie di viaggio tradizionali dislocate in tutte le regioni d'Italia, con 8.500 punti vendita che rappresentano oltre il 35% delle agenzie di viaggio².

5. La Federazione del Turismo Organizzato (di seguito, "FTO") riunisce 1.900 soci attivi come tour operator, agenzie di viaggio, *Online Travel Agencies* ("OTA"), compagnie di assicurazione specializzate in turismo, e altre imprese attive nella filiera dei viaggi³.

¹ [Cfr. *Presentazione dei risultati del Gruppo Ryanair - Q3 Results - Jan. 24.* <https://investor.ryanair.com/wp-content/uploads/2024/01/Ryanair-Q3-FY24-Presentation.pdf>.]

² [Cfr. *doc. 2, segnalazione AIAV del 10 maggio 2023.*]

6. L'Associazione Codici Lombardia – Centro per i Diritti del Cittadino (di seguito, "ACL") e l'Associazione Codici Nazionale (di seguito, "Codici") operano quali associazione rappresentative degli interessi e dei diritti degli utenti e dei consumatori⁴.
7. L'Associazione AdvUnite (di seguito, "AdvUnite") è una associazione di categoria, operante nel settore turistico, impegnata nella promozione e nella tutela dei diritti ed interessi delle agenzie di viaggio⁵.
8. Associazione FIAVET (di seguito, "Fiavet") è una associazione di categoria delle agenzie di viaggio che associa 17 associazioni regionali o ultra-regionali di agenzie di viaggio che, a loro volta, rappresentano circa 1.400 agenzie⁶.
9. Vacaciones eDreams SL (di seguito, "eDreams") opera come agenzia di viaggio *online* (*Online Travel Agency – OTA*), è uno dei principali marchi di viaggi *online* al mondo ed è particolarmente attiva nel mercato italiano⁷.
10. Kiwi.com s.r.o. (di seguito, "Kiwi") opera con il sito web Kiwi.com e tramite la propria applicazione mobile ed è uno dei principali operatori attivi nel settore della intermediazione dei trasporti *online* (OTA)⁸.
11. Federconsumatori APS – Milano e Regione Lombardia (di seguito, "Federconsumatori") è una associazione, nelle sue articolazioni territoriali di Milano e della Lombardia, senza scopo di lucro che ha come obiettivi prioritari l'informazione e la tutela dei consumatori ed utenti⁹.
12. BravoNext S.A. (di seguito, "Lastminute") opera quale OTA e rivolge la propria offerta di servizi sul mercato italiano attraverso una molteplicità di siti web e di brand¹⁰.
13. Fru.PL S.A. (di seguito, "Fru") opera quale OTA sia nei mercati europei che internazionali¹¹.
14. eu Travel Tech (di seguito, "euTT") è un'associazione di categoria che rappresenta e promuove gli interessi dei Global Distribution System ("GDS") e degli intermediari per la prenotazione di viaggi, comprese le agenzie di viaggio *online*, dinanzi agli stakeholder e ai rappresentanti politici europei e nazionali¹².
15. Booking.com B.V. (di seguito, "Booking.com") è una OTA che presta – oltre ad altri servizi turistici – il servizio di prenotazione di biglietti aerei¹³.

III. PREMESSA

16. Il presente procedimento è stato avviato, in data 14 settembre 2023, nei confronti di Ryanair DAC e successivamente esteso, in data 16 gennaio 2024, a Ryanair Holdings per verificare l'esistenza di eventuali violazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/1990 e/o dell'articolo 102 del TFUE.
17. Tra le condotte contestate nel provvedimento di avvio, vi sarebbe la circostanza che Ryanair impedirebbe alle agenzie di utilizzare il sito ryanair.com per effettuare l'acquisto dei biglietti aerei per conto dei propri clienti. In particolare, nel provvedimento di avvio si osservava che Ryanair avrebbe messo in atto condotte volte ad ostacolare le prenotazioni degli utenti tramite le agenzie di viaggio, sia fisiche che *online*, mediante una serie di comportamenti volti a bloccare o rendere più difficoltosa la fruizione del servizio acquistato tramite agenzie di viaggio. In particolare, Ryanair richiedeva l'intervento diretto del passeggero per lo sblocco della prenotazione e, quindi, per poter effettuare il *check-in* e viaggiare – mediante identificazione dell'identità (processo di verifica facciale) – e veicolava a quest'ultimo informazioni denigratorie e non veritiere allo scopo di dissuaderlo dall'avvalersi delle agenzie di viaggi per acquistare biglietti Ryanair.
18. Allo stesso tempo, Ryanair forniva – solo a un sottogruppo di agenzie di viaggio che non includeva le OTA – la possibilità di accedere all'inventario dei voli Ryanair tramite le piattaforme GDS (Global Distribution System). Tale accesso, tuttavia, risultava ridotto sia per quantità di voli (assenza di tratte servite) sia per l'assenza di alcune opzioni tariffarie. In definitiva, l'accesso all'inventario risultava avere condizioni tecnico-economiche inferiori rispetto all'offerta al pubblico presente sul sito Internet della stessa.
19. Secondo il provvedimento di avvio, tali condotte potevano integrare un possibile abuso di Ryanair della propria posizione dominante nei mercati del trasporto aereo, volto a marginalizzare, se non escludere, le agenzie di viaggio dai mercati della prenotazione e vendita di servizi turistici, accentrando sui propri canali le vendite dei biglietti aerei e degli altri servizi turistici. Occorre infatti considerare che su molte rotte che interessano il territorio italiano l'offerta Ryanair

³ [Cfr. doc. 17, verbale dell'audizione di FTO del 22 giugno 2023.]

⁴ [Cfr. docc. 11 (segnalazione Associazione CODICI - Lombardia del 26 giugno 2023) e 41 (istanza di partecipazione inviata dall'Associazione CODICI Nazionale in data 21 settembre 2023).]

⁵ [Cfr. doc. 47, istanza di partecipazione trasmessa dall'Associazione ADVUNITE il 25 settembre 2023.]

⁶ [Cfr. doc. 57, istanza di partecipazione inviata da FIAVET il 6 ottobre 2023.]

⁷ [Cfr. doc. 71, istanza di partecipazione presentata da Vacaciones eDreams SL l 16 ottobre 2023.]

⁸ [Cfr. doc. 75, istanza di partecipazione presentata da kiwi.com s.r.o. del 20 ottobre 2023.]

⁹ [Cfr. doc. 77, istanza di partecipazione trasmessa da Federconsumatori Milano il 24 ottobre 2023.]

¹⁰ [Cfr. doc. 78, istanza di partecipazione di BravoNext S.A. - Lastminute del 24 ottobre 2023.]

¹¹ [Cfr. doc. 82, istanza di partecipazione inviata da FRU.PL Sa il 25 ottobre 2023.]

¹² [Cfr. doc. 83, istanza di partecipazione trasmessa da eu Travel Tech – euTT il 25 ottobre 2023.]

¹³ [Cfr. doc. 84, istanza di partecipazione trasmessa da Federconsumatori Milano il 24 ottobre 2023.]

rappresenta l'unica alternativa disponibile (o, comunque, quella che offre il maggior numero di voli e alle tariffe migliori) e che non avere Ryanair nel proprio *inventory* potrebbe minare la capacità delle agenzie di offrire al cliente finale un ventaglio completo di soluzioni di viaggio.

20. A seguito dell'avvio del procedimento, in particolar modo a partire dal novembre-dicembre 2023, è emerso che le condotte anzi descritte si sono inasprite, sia con riferimento all'ostacolo all'acquisto di voli Ryanair da parte delle agenzie, che con riferimento alla campagna denigratoria¹⁴. In particolare, è emerso che Ryanair appare aver introdotto ulteriori accorgimenti informatici volti ad impedire del tutto, e in via preventiva, l'acquisto dei biglietti Ryanair da parte delle agenzie tramite il sito Ryanair.com. Successivamente, il blocco è divenuto intermittente e imprevedibile, limitato ad alcuni giorni della settimana a fronte di un blocco totale e sistematico in altri giorni. A fronte di tale blocco, almeno le OTA non sono più in grado di vendere voli Ryanair¹⁵.

21. Inoltre, a partire da gennaio 2024, Ryanair ha stipulato alcuni accordi con delle OTA – in particolare Kiwi – volti a disciplinare la vendita di biglietti Ryanair; tali accordi appaiono di fatto comportare che le OTA rimandino al sito *internet* di Ryanair per la prenotazione e, altresì, continuano a restringere l'offerta dei voli Ryanair ([*omissis*])^{*}, limitando la libertà commerciale in merito alle stesse tariffe¹⁶.

IV. I MERCATI RILEVANTI

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

IV.1. I servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri

23. In base al consolidato orientamento nazionale¹⁷, i servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri (con esclusione, quindi, di voli charter) presentano caratteristiche tali da individuare un distinto mercato rilevante per ogni collegamento tra coppie di città o di aeroporti, in applicazione del *city-pair method* o metodo delle coppie di origine-destinazione: ciò in quanto tali coppie rappresentano l'origine e la destinazione dello spostamento e, in quanto tali, non sono sostituibili dal punto di vista della domanda.

24. Ognuno dei mercati così definiti, pertanto, non coincide necessariamente con i soli collegamenti tra i due aeroporti agli estremi della rotta, ma può comprendere anche i voli tra aeroporti i cui rispettivi bacini di utenza si sovrappongano in misura significativa con i bacini di utenza di aeroporti limitrofi. Questo approccio alla definizione del mercato rilevante presenta una dimensione geografica intrinseca propria dei servizi di trasporto, per i quali diventa irrilevante tracciare una linea di demarcazione fra dimensione geografica e del prodotto.

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

26. Nel caso di specie, inoltre, in considerazione dell'ampio numero di rotte potenzialmente interessate dalle condotte in esame e del peso che queste rotte hanno per le agenzie di viaggio, fisiche e *on-line* – le quali, per operare in modo profittevole, devono essere in grado di offrire una gamma di soluzioni di viaggio in grado di rispondere nella misura più ampia possibile alle esigenze del consumatore medio, offrendo la più vasta scelta di soluzioni di viaggio sia sul territorio nazionale che all'estero – occorre considerare anche la numerosità e la gamma delle singole rotte, cioè

¹⁴ [Cfr. doc. 132 (informazioni fornite da Lastminute il 28 dicembre 2023), 133 (verbale di audizione di Lastminute del 12 dicembre 2023), 135 (informazioni fornite da euTT in data 8 gennaio 2024), 137 (verbale di audizione di euTT svolta il 21 dicembre 2023), 145 (ulteriori informazioni trasmesse da euTT il 26 gennaio 2024), 161 (altre informazioni trasmesse da euTT il 13 febbraio 2024), 175 (nuove informazioni da parte di eDreams pervenute il 5 marzo 2024), 176 (verbale di audizione di Lastminute del 26 febbraio 2024), 179 (trasmissione da parte di Lastminute, in data 13 marzo 2024, di informazioni chieste in audizione).]

¹⁵ [Cfr. doc. 176, 179, citati.]

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

¹⁶ [Cfr. doc. 171 (risposta di Ryanair del 23 febbraio 2024 a una richiesta di informazioni).]

¹⁷ [Casi C11608 – Alitalia – Compagnia Aerea Italiana/Ramo di azienda di Wind Jet (Newco), provvedimento n. 23739 del 13 luglio 2012 in Bollettino n. 28/2012 e C9812B – Monitoraggio post-concentrazione/Compagnia Aerea Italiana/Alitalia-Linee aeree italiane-Air One, provvedimento n. 23496 dell'11 aprile 2012 in Bollettino n. 15/2012. A livello europeo cfr. Casi M.9287 – Connect Airways/Flybe; M.8964 – Delta/Air France-KLM/Virgin Group/Virgin Atlantic; M.8869 – Ryanair/LaudaMotion; M.7541 – IAG/Aer Lingus; M.7333 – Alitalia/Etihad; M.6447 – IAG/bmi.]

dei singoli mercati rilevanti origine-destinazione (nel seguito "O&D"), che costituiscono tutti i collegamenti nazionali ed europei da/per l'Italia.

In particolare, in ragione del nesso intercorrente tra i servizi di agenzia di viaggi aerei forniti ai consumatori italiani e i servizi di trasporto aereo assicurati sui mercati del trasporto aereo, costituiti dalle rotte aeree in partenza dagli aeroporti italiani ovvero diretti verso i medesimi, rilevano, ai fini del presente caso, anche i servizi di trasporto aereo per ciascuna O&D complessivamente considerati e, quindi, tutti i collegamenti nazionali ed europei da/per l'Italia¹⁸.

IV.2. I servizi di prenotazione e vendita di servizi turistici

27. Si tratta della prenotazione e vendita di servizi turistici (volo aereo, hotel, noleggio auto, etc.)¹⁹; per le loro differenti caratteristiche, essi possono costituire ciascuno un differente mercato rilevante, che potrebbe essere astrattamente soggetto a ulteriori segmentazioni (ad esempio, *off-line* o *on-line*).

28. I servizi turistici possono essere venduti singolarmente o nell'ambito di un c.d. pacchetto turistico, nel qual caso viene in rilievo la specifica normativa. La Commissione, nei suoi precedenti, ha ritenuto di non poter escludere che la distribuzione di pacchetti turistici costituisca un mercato separato dalla vendita dei singoli servizi che l'acquirente combina in autonomia²⁰.

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

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

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

V. LE PRIME RISULTANZE PROCEDIMENTALI E LA SUSSISTENZA DEL *FUMUS BONI IURIS*

V.1. La posizione dominante di Ryanair

32. Secondo il provvedimento di avvio, nel settore del trasporto aereo di linea di passeggeri nazionale e da/per l'Italia, Ryanair ha acquisito negli anni una posizione di assoluto rilievo, anche a causa delle note vicende della compagnia di bandiera, che negli altri paesi europei continua invece a ricoprire un ruolo importante.

33. In particolare, secondo i dati del Rapporto ENAC del 2022²¹, Ryanair era il primo vettore in Italia con quasi 46 milioni di passeggeri trasportati nel 2022 (34,6% del totale), seguita da Wizzair con circa 11,5 milioni e da easyJet con poco più di 11 milioni; ITA è al quarto posto con quasi 10,5 milioni. Sul solo traffico nazionale, Ryanair detiene una quota di passeggeri trasportati del 44% (mentre il secondo operatore, easyJet, non arriva al 20%); si tratta di dati in costante crescita, fatto salvo il periodo pandemico.

34. I dati acquisiti successivamente all'avvio del procedimento mostrano come Ryanair abbia notevolmente rafforzato la propria posizione di primato e appaiono confermare *prima facie* che Ryanair detenga una posizione dominante²².

35. In particolare, guardando alla quota di passeggeri trasportati nei voli domestici e nei voli europei da/per l'Italia Ryanair nel 2023 è il primo operatore con una quota di passeggeri del 50% per i voli domestici e del 39% considerando tutti i collegamenti da/per l'Italia (Tabella 1).

¹⁸ [Sul punto si veda anche, Provvedimento AGCM n. 9693 del 27 giugno 2001, caso A291 – Assoviaggi/Alitalia e Decisione della Commissione UE del 14 luglio 1999, caso AT.34780 – Virgin/British Airways.]

¹⁹ [Per completezza, si nota che la nozione di "servizio turistico" prescinde dalla finalità ricreativa o professionale dell'acquisto.]

²⁰ [M.5996 – Thomas Cook / Travel Business of Co-operative Group / Travel Business of Midlands Co-operative Society; M.6163 – AXA / Permira / Opodo / Go Voyages / eDreams.]

²¹ [Cfr. doc. 5, segnalazione di FTO presentata il 6 giugno 2023.]

²² [Cfr. doc. 162, dati di traffico 2022 e 2023 forniti da ENAC lo scorso 14 febbraio.]

Tabella 1 – Quote di passeggeri trasportati per gruppi di vettori (2023)²³

Operatore	2023		
	Quota passeggeri su voli domestici	Quota passeggeri su voli europei (da/per l'Italia)	Totale passeggeri domestici ed europei (da/per l'Italia)
Gruppo Ryanair	50%	35%	39%
ITA	26%	4%	9%
Gruppo Easyjet	9%	12%	11%
Gruppo Wizz Air	5%	11%	10%
Volotea	5%	1%	2%
Gruppo Lufthansa	0%	10%	8%
Gruppo IAG	0%	10%	8%
Gruppo Air France-KLM	0%	6%	4%

36. Andando ad osservare i singoli collegamenti tra aeroporti O&D²⁴, nel 2023 sono stati attivi 552 collegamenti domestici (da aeroporti italiani ad aeroporti italiani) e 3.148 collegamenti europei da/per l'Italia (da aeroporti italiani ad aeroporti esteri e viceversa). Ryanair è presente in 320 collegamenti nazionali – vale a dire il 58% delle tratte domestiche – e in 1.687 collegamenti europei da/per l'Italia – vale a dire il 54% delle tratte internazionali da/per l'Italia. Nessun altro gruppo di vettori ha la medesima capillarità di servizio: in particolare, il secondo vettore per capillarità è Volotea nelle tratte domestiche (attivo nel 24% dei collegamenti) e per quelle europee da/per l'Italia è Wizzair (23%).

37. Inoltre, considerando i collegamenti in cui è attiva Ryanair, quest'ultima detiene una quota di passeggeri – in ogni singola tratta – superiore al 50% in 250 tratte domestiche e 1.307 collegamenti europei da/per l'Italia. In sostanza, Ryanair detiene una quota di passeggeri, per singola tratta, superiore al 50% nel 45% di tutte le tratte nazionali e nel 42% di tutte le tratte europee da/per l'Italia. Inoltre, Ryanair detiene una quota di passeggeri superiore al 40% per singola tratta in 268 collegamenti domestici e 1.376 collegamenti europei da/per l'Italia, vale a dire circa il 49% delle tratte domestiche e il 44% delle tratte internazionali da/per l'Italia.

Tabella 2 – Numero di collegamenti O&D in cui Ryanair detiene una quota di passeggeri superiore al 50% e al 40%²⁵

	N. di tratte con quota superiore al 50%	% delle tratte con quota superiore al 50% sul totale dei collegamenti	N. di tratte con quota superiore al 40%	% delle tratte con quota superiore al 40% sul totale dei collegamenti
Collegamenti domestici	250	45%	268	49%
Collegamenti europei da/per l'Italia	1.307	42%	1.376	44%

38. Questi dati appaiono essere confermati dalla documentazione pubblica di Ryanair, che evidenzia altresì un incremento significativo nel tempo della quota di passeggeri trasportati in Italia. In particolare, la stessa Ryanair evidenzia una quota totale di passeggeri stimata compresa tra il 38%²⁶ e il 40%²⁷ in Italia, con incrementi di 12-13 punti percentuali in pochi anni. Nei documenti pubblici di Ryanair, inoltre, si stimano anche i possibili aumenti delle quote dei passeggeri, che in Italia sarebbe del 50% dei passeggeri totali a fronte di un aumento di 50 aeromobili destinati alle tratte nazionali (Figura 1 *infra*).

²³ [Elaborazioni su dati ENAC, cfr. doc. 162, citato. Si precisa che, in modo cautelativo per la parte, i singoli vettori aerei sono stati raggruppati per gruppo di appartenenza (ad esempio, Vueling, Iberia, British Airways, ecc. sono attribuiti al gruppo IAG.)]

²⁴ [Si precisa che nei dati ENAC ogni collegamento tra due aeroporti viene contato singolarmente (ad esempio, Bari-Alghero e Alghero-Bari costituiscono due collegamenti).]

²⁵ [Elaborazioni su dati ENAC, cfr. doc. 162, citato.]

²⁶ [Cfr. doc. 66, all. 4 (verbale dell'11 ottobre 2023 per l'acquisizione di documentazione dal sito Ryanair); 188, all. 2 (verbale del 28 marzo 2024 per l'acquisizione agli atti di documentazione pubblica di Ryanair).]

²⁷ [Cfr. doc. 66, all. 6 e 12, citato.]

Figura 1 – Presentazione pubblica agli investitori relativa al primo trimestre dell'anno fiscale 2024²⁸.



Market share upside in main markets

Possible share in main markets – sig. opportunities

(% dept. seats and # additional aircraft required to serve)

	Curr. share	Poss. share	Add. acft. req. (#)
Ireland	60%	c. 65%	+20
Italy	38%	c. 50%	+50
Poland	36%	c. 50%	+25
Spain	24%	c. 40%	+130
UK	23%	c. 35%	+100
Portugal	23%	c. 40%	+30
Germany	9%	c. 30%	+80
Remaining top 10	14%	c. 30%	+90
Acft. needed for these markets alone			+525 acft.

Sources: current share is SRS data for markets in which RYA currently operates; additional acft. required based on difference vs 5.23



26

39. Andando ad osservare la quota di passeggeri trasportati negli aeroporti italiani a livello di singola città²⁹, su 36 città italiane che hanno aeroporti³⁰, Ryanair è presente in 28 di esse, vale a dire quasi il 78% del totale; andando a considerare solo le città con aeroporti che effettuano voli europei da/per l'Europa, tale tasso di copertura sale all'88%.

40. Ryanair detiene una quota di tutti i passeggeri aeroportuali domestici (tratte nazionali interne) superiore al 50% in 23 città italiane, vale a dire il 64% di tutte le città con aeroporti in Italia e l'82% delle città raggiunte da Ryanair. Se si considera una quota di passeggeri aeroportuali domestici Ryanair superiore al 40%, il numero di città diviene 25, vale a dire il 69% di tutte le città con aeroporti in Italia e l'89% delle città raggiunte da Ryanair. Considerando i passeggeri totali (domestici e Europa-Italia), la percentuale dei passeggeri che hanno volato nel 2023 con Ryanair su tutti i passeggeri aeroportuali è stata superiore al 50% e al 40% rispettivamente in 19 e 21 città che hanno aeroporti, vale a dire rispettivamente il 53% e il 58% delle città italiane che hanno un aeroporto (Tabella 3 *infra*).

41. In definitiva, in più della metà delle città che hanno un aeroporto in Italia, più di 1 viaggiatore su 2 ha volato con Ryanair. Se si considerano i soli passeggeri di voli nazionali, in circa due città su tre che hanno un aeroporto in Italia, più di 1 viaggiatore su 2 ha volato con Ryanair.

²⁸ [Cfr. doc. 66, all. 11, citato.]

²⁹ [Con tale metodo gli aeroporti di Milano Malpensa, Milano Linate, Bergamo sono stati considerati unitamente come riferibili a Milano (si osservi che nell'area di Milano è stato incluso anche l'aeroporto di Brescia, che è un aeroporto cargo ma che in casi limitati (con un numero di passeggeri inferiore alla centinaia nel 2023) ha visto atterrare degli aeromobili per questioni di natura operativa, ad esempio maltempo, ecc), mentre gli aeroporti di Roma Fiumicino e Roma Ciampino sono tutti riferiti al comune di Roma.]

³⁰ [Si precisa che su 36 città, solo 32 città hanno almeno un aeroporto in cui sono effettuati anche voli europei e non solo i voli domestici.]

Tabella 3 – Quota di passeggeri domestici e totali in ciascuna città aeroportuale³¹

Città aeroportuali (in ordine di numero di passeggeri totali domestici ed europei)	Quota di passeggeri domestici Ryanair nella singola città aeroportuale	Quota di passeggeri da/per l'Europa Ryanair nella singola città aeroportuale	Quota passeggeri totali nella singola città aeroportuale
Milano	42%	37%	38%
Roma	26%	26%	26%
Napoli	48%	27%	32%
Venezia	63%	19%	25%
Bologna	78%	49%	53%
Catania	51%	27%	39%
Palermo – Cinisi	59%	46%	53%
Bari	67%	50%	56%
Pisa	97%	60%	65%
Torino - Caselle Torinese	61%	44%	50%
Oristano – Elmas	55%	55%	55%
Firenze	non presente nel 2023	non presente nel 2023	non presente nel 2023
Treviso	100%	81%	82%
Olbia	non presente nel 2023	non presente nel 2023	non presente nel 2023
Verona – Sommacampagna	56%	19%	31%
Brindisi	71%	41%	58%
Lamezia Terme	56%	46%	53%
Alghero	53%	81%	64%
Genova – Sestri Levante	51%	39%	44%
Trapani	93%	100%	96%
Pescara	89%	88%	88%
Trieste – Ronchi dei Legionari	52%	68%	60%
Perugia	97%	69%	74%
Ancona - Falconara Marittima	23%	51%	46%
Rimini	100%	65%	69%
Comiso	37%	25%	33%
Lampedusa e Linosa	non presente nel 2023	aeroporto senza voli europei nel 2023	non presente nel 2023
Reggio Calabria	non presente nel 2023	aeroporto senza voli europei nel 2023	non presente nel 2023
Crotone - Isola di Capo Rizzuto	98%	aeroporto senza voli europei nel 2023	98%
Pantelleria	non presente nel 2023	aeroporto senza voli europei nel 2023	non presente nel 2023
Parma	96%	40%	67%
Forlì	92%	83%	87%
Bolzano	non presente nel 2023	non presente nel 2023	non presente nel 2023
Cuneo – Savigliano	99%	95%	99%
Foggia	non presente nel 2023	non presente nel 2023	non presente nel 2023
Isola d'Elba – Portoferraio	non presente nel 2023	non presente nel 2023	non presente nel 2023

42. I dati evidenziati in precedenza mostrano quindi che Ryanair non solo è il principale vettore aereo di linea in Italia, con una quota di passeggeri nazionali molto elevata (del 50% dei passeggeri domestici e del 39% per cento dei passeggeri totali che hanno voltato da/per l'Italia, v. Tabella 1 *supra*), ma altresì ha quote di passeggeri di quasi il doppio rispetto al secondo operatore. Ryanair è altresì capillarmente presente come vettore aereo in Italia, coprendo il 58% di tutte le tratte domestiche e il 54% delle tratte europeo da/per l'Italia, con una capillarità che, anche in questo caso, non è paragonabile a quella di altri concorrenti. Inoltre, nel 45% di tutte le tratte nazionali e nel 42% di tutte le

³¹ [Elaborazioni su dati ENAC, cfr. doc. 162, citato.]

tratte europee da/per l'Italia, Ryanair ha una quota di passeggeri superiore al 50% (v. Tabella 2 *supra*). Infine, guardando ai passeggeri aeroportuali in tutte le città italiane in cui c'è un aeroporto, Ryanair detiene una quota di passeggeri superiore al 50% nella maggioranza delle città con aeroporti in Italia (v. Tabella 3 *supra*).

43. I dati precedenti trovano altresì conferma nelle stime elaborate dalle OTA. In particolare, secondo i dati di Lastminute, l'80-90% delle proprie prenotazioni totali in Italia comprendono un volo, e di queste, Ryanair rappresenta circa il 40-50% di tutte le prenotazioni che comprendono anche un volo. Nelle c.d. prenotazioni "disaccoppiate", vale a dire quelle che comprendono i voli di più vettori – eventualmente anche con altri servizi turistici (hotel e/o noleggio auto) – Ryanair è presente nel 50-60% delle prenotazioni totali.³² Secondo euTT, nel 2022, i biglietti Ryanair venduti rappresentavano il 50-60% delle vendite dei biglietti per i voli con O&D in Italia e il 40-50% delle vendite dei biglietti per i voli con partenza o con arrivo in Italia.³³

44. Secondo la Comunicazione della Commissione "Orientamenti sulle priorità della Commissione in materia di applicazione dell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE" ai comportamenti abusivi di esclusione delle imprese in posizione dominante (2009/C 45/02), è probabile che vi sia una posizione dominante se la quota di mercato dell'impresa è superiore al 40 % nel mercato rilevante, ma possono esservi casi specifici al di sotto di tale soglia in cui si può ritenere che un'impresa detenga una posizione dominante, in particolare laddove le quote di mercato siano considerevolmente superiori a quella dei suoi concorrenti, e ciò è rafforzato da altri fattori quali l'ampiezza della gamma dei suoi servizi di trasporto e la sua rete di hub³⁴.

45. Ulteriori elementi sintomatici della posizione dominante di Ryanair riguardano le condizioni strutturali del mercato domestico dei servizi di trasporto aereo. Come sottolineato da ENAC, infatti, "Ryanair è la prima compagnia aerea in Italia per traffico passeggeri, superando anche il vettore nazionale di riferimento, ITA Airways ([...]). Ciò accade in un contesto che rappresenta un unicum in Europa. Infatti, ITA non può essere considerata, sia formalmente che con riguardo alla dimensione tecnico-operativa, alla stregua di un vettore di bandiera, come lo era Alitalia o come lo sono gli altri operatori FSC (full service carrier) incumbent nazionali ([...]). Infatti, dopo la liquidazione di Alitalia, ITA ha solo in parte preso il suo posto, con una flotta differente per tipologia e numerosità di aeromobili (molto ridotta, se non dimezzata). Ciò ha portato ITA a servire un numero di rotte e di passeggeri notevolmente inferiori rispetto ad Alitalia, sia sulle rotte nazionali che internazionali. Si tratta di condizioni uniche che sia Ryanair che le altre low cost non incontrano all'estero"³⁵. In sostanza, l'espansione di Ryanair e, in misura assai più ridotta, di altri vettori è anche da attribuirsi alle peculiarità del mercato nazionale, che ha visto la scomparsa del vettore storico (Alitalia), con una sostituzione solo parziale da parte di ITA. Risulta quindi essere venuta meno la pressione concorrenziale del vettore domestico, che invece si riscontra ancora in altri paesi europei.

46. Infine, guardando alla generalità dei vettori in Europa e alla loro capacità di reazione, si osserva che: i) Ryanair è il più grande gruppo aereo europeo, con una posizione di *leadership* in diversi paesi europei; ii) Ryanair ha la flotta più grande d'Europa; iii) le condizioni strutturali dei mercati del trasporto aereo sembrano limitare la capacità e ridurre la pressione concorrenziale di altri vettori in Europa³⁶.

47. In conclusione, le informazioni disponibili inducono a ritenere che Ryanair sia in posizione dominante in un numero molto ampio di mercati del trasporto aereo di linea di passeggeri nazionale e da/per l'Italia e/o nell'aggregazione costituita da tutti i collegamenti nazionali ed europei da/per l'Italia complessivamente considerati.

V.2. Le condotte ed i suoi effetti per la concorrenza

V.2.a. L'evoluzione osservata delle condotte

48. Dopo l'avvio del procedimento, le condotte di Ryanair – volte ad ostacolare le prenotazioni degli utenti tramite le agenzie di viaggio, sia fisiche che *on-line*, mediante una serie di comportamenti consistenti nel bloccare o rendere più difficoltosa la fruizione del servizio acquistato tramite agenzie di viaggio, in particolare, mediante l'introduzione di procedure di riconoscimento facciale – sono divenute sempre più significative, arrivando al blocco informatico continuo o intermittente delle prenotazioni effettuate tramite il sito Internet Ryanair.com dalle OTA per conto dei propri clienti.

49. In particolare, nel corso del mese di dicembre, alcune OTA, sia direttamente che tramite l'associazione di categoria euTT, hanno lamentato che Ryanair stava inasprendo le condotte di preclusione agli acquisti sul sito

³² [Cfr. doc. 133, citato.]

³³ [Cfr. doc. 137, citato.]

³⁴ [Cfr. caso AT.34780 – Virgin/British Airways.]

³⁵ [Cfr. doc. 93, verbale dell'audizione di ENAC avvenuta il 20 ottobre 2023.]

³⁶ [Cfr. doc. 66, all. 3-8, citato; 188, all. 1-5, verbale di acquisizione di documentazione dal sito Ryanair del 28 marzo 2024. Infatti, secondo la stessa Ryanair due fattori contribuiranno ad una sostanziale limitazione della capacità complessiva dell'offerta di voli aerei in tutta Europa, la prima costituita dal consolidamento dei vettori aerei e l'altro da problemi operativi su alcune tipologie di aeromobili che ridurrà la capacità competitiva dei concorrenti per il 2024-2026: "European airlines will continue to consolidate over the next 2-3 years, with the takeover of ITA (Italy) and the sale of TAP (Portugal) and SAS (Scandinavia) already underway. While Pratt & Whitney engine (GTF) issues and inspection programme threaten to substantially curtail competitor and lessor capacity between 2024 and 2026, the large backlog of OEM aircraft deliveries is also likely to constrain capacity in Europe for the next 3 or 4 years. These capacity constraints, combined with our widening cost advantage, our judicious fuel hedging, strong balance sheet, low-cost aircraft orders and industry leading operational resilience, creates significant traffic and profit growth opportunities for Ryanair as we expand to carry 300m pax p.a. by FY34". Cfr. doc. 188, all. 1, citato.]

ryanair.com descritte nel provvedimento di avvio. In particolare, Ryanair sembrava aver introdotto accorgimenti tecnici tali da impedire a tutte le OTA, ad eccezione soltanto dei *metasearch*, un blocco totale sugli acquisti fin dal primo accesso al sito del vettore, tali da precludere alle OTA di offrire biglietti Ryanair ai propri clienti³⁷ (c.d. blocco totale). Secondo dati forniti da euTT relativi a quattro OTA, tra la prima e la seconda settimana di novembre 2023, le vendite di biglietti di Ryanair si sono pressoché e repentinamente azzerate, sia con riferimento alle OTA sia con riguardo ai dati delle ricerche presso i comparatori, che non mostravano voli Ryanair venduti dalle OTA tra i risultati di ricerca³⁸.

50. Nel comunicato stampa diffuso dal vettore irlandese il 3 gennaio 2024, la vicenda viene presentata come conseguenza dell'azione congiunta delle OTA, nel senso che *"a inizio dicembre, le più importanti OTA Pirata (...) hanno improvvisamente rimosso i voli di Ryanair dalla vendita sui propri websites"*³⁹, che avrebbe determinato una riduzione del *load factor* tra l'1% e il 2% per il periodo dicembre – gennaio, ossia la perdita di circa 130 – 260 mila passeggeri al mese, e quindi, potenzialmente, oltre 3 milioni all'anno⁴⁰.

51. Tali blocchi appaiono, poi, essere imprevedibili e intermittenti. Secondo Lastminute, tra febbraio e marzo 2024⁴¹, Ryanair ha permesso alle OTA di accedere al proprio sito e di finalizzare l'acquisto di voli, ma su base intermittente e imprevedibile, limitata ad alcuni giorni della settimana, a fronte di un blocco totale e sistematico in altri giorni, nonché di un andamento delle vendite di voli di altri operatori costante nel tempo e soggetto soltanto alla stagionalità tipica del settore. L'alternarsi assolutamente imprevedibile di aperture/chiusure al sito, pur permettendo alle OTA di acquistare qualche unità in più di biglietti, rispetto al precedente blocco totale, impedirebbe tuttavia qualsiasi programmazione della vendita di voli Ryanair, non essendovi alcuna garanzia rispetto alla quantità, alla tipologia e alla tempistica con cui i biglietti verranno resi disponibili.

52. Anche le agenzie fisiche appaiono aver sperimentato problemi di acquisto dei biglietti per conto dei clienti sul sito Ryanair, in particolare il 57% dei rispondenti ha confermato di aver sperimentato problemi di acquisto sul sito di Ryanair.com quali impossibilità di finalizzare il pagamento, blocco dell'account dell'agenzia, ecc.⁴².

53. Infine, la stessa Ryanair ha annunciato la conclusione di alcuni accordi con le OTA destinatarie di aperte comunicazioni denigratorie, tra cui Kiwi.com⁴³, che ha trasmesso copia del contratto richiesto in data 20 febbraio 2024⁴⁴. Il contratto prevede il reindirizzamento al sito di *ryanair.com* per il completamento della prenotazione⁴⁵, nonché l'impossibilità di imporre commissioni di agenzia⁴⁶; le OTA contrattualizzate non potranno altresì accedere alle tariffe [omissis]. Secondo euTT, simili accordi limiterebbero l'attività delle OTA, imponendo un sistema di puro reindirizzamento al sito Ryanair ed eliminando le leve commerciali, di fatto abdicando al ruolo di agenzia⁴⁷.

V.2.b. I possibili effetti anticoncorrenziali delle condotte di Ryanair

54. Le condotte di ostacolo alle prenotazioni degli utenti tramite le agenzie di viaggio, sia fisiche che *on-line* – consistenti in una serie di comportamenti di Ryanair volti a bloccare o rendere più difficoltosa la fruizione del servizio acquistato tramite agenzie di viaggio – appaiono essersi inasprite nel tempo fino al totale blocco o al blocco intermittente della possibilità di prenotazione tramite agenzie di viaggio dei voli Ryanair⁴⁸. La disponibilità di voli Ryanair presso le agenzie di viaggio incide sull'attrattività delle stesse agenzie presso i consumatori. Ciò, a sua volta, non permette alle agenzie di presentare i propri servizi ai consumatori.

55. Con riferimento alle agenzie fisiche, è emerso che la biglietteria aerea è molto importante per l'offerta dei servizi turistici. In particolare, secondo i risultati di una richiesta di informazioni massiva a cui hanno risposto oltre 1.200

³⁷ [Cfr. doc. 133.]

³⁸ [Cfr. doc. 137, 145.]

³⁹ [Cfr. doc. 135. Il comunicato Ryanair, recita: "In early Dec, most of the larger OTA Pirates (such as Booking.com, Kiwi, Kayak, etc.) suddenly removed Ryanair's flights from sale on their websites. This welcome removal may be the result of pressure from Consumer Protection Agencies or a response to the recent Irish High Court ruling, which granted Ryanair a permanent injunction against screenscraper Flightbox from unlawfully scraping Ryanair.com content for OTA's, or in response to Ryanair's KYP (Know Your Passenger) customer initiatives such as verification. While these OTA Pirates only account for a small fraction of Ryanair's bookings, we expect the sudden removal of our flights from these OTA websites to reduce short term load factors by 1% or 2% in Dec and Jan (...). In the meantime, Ryanair continues to make its fares available to honest/transparent OTA's such as Google Flights, who do not add hidden mark ups to Ryanair prices and who direct passengers to make their bookings directly on the Ryanair.com website". Cfr. doc. 135. Le OTA vengono definite "Pirata" da Ryanair perché, nella sua prospettazione, aggiungerebbero esorbitanti rincari nascosti sui prezzi praticati da Ryanair o altri tipi di sovrapprezzi, fornirebbero ai consumatori false informazioni di contatto e opererebbero altri tipi di truffe sui prezzi/rimborsi. Si veda, ex multis, doc. 175.]

⁴⁰ [Cfr. doc. 135, si veda anche doc. 188, all. 3, citato.]

⁴¹ [Cfr. doc. 176, 179, 188, all. 3, citato.]

⁴² [Risposte alla domanda n. 31. Cfr. doc. 178 (verbale di acquisizione delle risposte massive dell'11 marzo 2024).]

⁴³ [Cfr. doc. 188, all. 3, citato.]

⁴⁴ [Cfr. doc. 181 (risposta di Kiwi.com s.r.o. alla richiesta di informazioni, pervenuta il 20 febbraio 2024).]

⁴⁵ ["All bookings will be completed directly on Ryanair.com" Cfr. doc. 188, all. 3, citato. Si veda anche, il doc. 161, citato.]

⁴⁶ [Cfr. doc. 188, all. 3, citato.]

⁴⁷ [Cfr. doc. 161, 175, citati.]

⁴⁸ [Cfr. doc. 132, 133, 135, 137, 175, 176, 179, citati.]

agenzie fisiche italiane⁴⁹, il 51% delle agenzie rispondenti ritengono che il servizio di biglietteria aerea sia essenziale per l'offerta dei servizi al consumatore, mentre un ulteriore 29% lo ritiene importante⁵⁰. Considerando il peso della biglietteria aerea per la vendita di altri servizi turistici, la percentuale di agenzie di viaggi che ritiene la biglietteria aerea essenziale sale al 60%, mentre un ulteriore 26% ritiene comunque importante poter vendere biglietti aerei per offrire altri servizi turistici⁵¹.

56. Con riferimento al canale *on-line*, il confronto competitivo si basa sull'attrazione del traffico *internet*, che consente di avere un punto di contatto con il consumatore, che tende comunque ad avere un unico punto di acquisto e che, in una prospettiva dinamica, tende ad utilizzare i siti *internet* dei fornitori utilizzati in passato. Per tale motivo, le OTA costruiscono un proprio *brand* mediante l'offerta di prodotti convenienti e la sponsorizzazione delle offerte commerciali⁵². Il traffico *web* è quindi un elemento fondamentale per competere efficacemente nel mercato. Infatti, intercettare traffico significa poter proporre la propria offerta commerciale ai consumatori. La capacità di indirizzare i clienti al proprio sito efficacemente incide sulla capacità di convertire le visite in vendite, ciò quindi viene fatto attraverso le leve pubblicitarie e la presenza nei *metasearch*.

57. Le condotte in esame – andando a determinare l'assoluta irreperibilità dei voli Ryanair nelle offerte delle agenzie – incidono sulla possibilità delle agenzie di viaggio di vendere i biglietti aerei, che tipicamente sono il primo acquisto effettuato nell'organizzazione di una vacanza e che, pertanto, rappresentano il "punto di accesso" con le maggiori potenzialità di *cross-selling* per la vendita degli altri servizi. Le condotte di Ryanair in esame appaiono incidere notevolmente sull'attività delle agenzie di viaggio fisiche e *on-line*, impedendo loro di azionare le tipiche leve commerciali di un'agenzia di viaggio.

58. Le condotte, pertanto, avendo la potenzialità di marginalizzare e/o escludere le agenzie fisiche e *on-line* e incidendo sui meccanismi di mercato, appaiono *prima facie* avere effetti sull'esplicitarsi di una concorrenza *intra-brand* sulla vendita di biglietteria aerei Ryanair, nonché una concorrenza *inter-brand* in generale sulla vendita di biglietteria aerea per tutti i voli aerei da/per l'Italia e *inter-brand* sulla vendita di servizi turistici connessi al volo. In altri termini, le condotte in esame potrebbero incidere significativamente su tali dimensioni concorrenziali.

(a) Effetti sulla concorrenza *intra-brand* nella vendita di biglietti aerei Ryanair

59. Il primo effetto delle condotte di Ryanair volte a impedire alle agenzie di vendere i biglietti Ryanair riguarda l'impedimento di una concorrenza *intra-brand*, nella vendita di voli aerei Ryanair. Con specifico riferimento alle OTA, è emerso che prima del blocco delle prenotazioni, una percentuale molto significativa e maggioritaria di consumatori che comparavano le offerte di Ryanair con quelle delle OTA cliccava sulle offerte delle OTA invece di prenotare sul sito di Ryanair (Figura 2). Tale comportamento appare mostrare una preferenza di scelta verso le offerte delle OTA, con ogni probabilità perché le offerte delle OTA erano più convenienti (non solo perché potevano avere un prezzo leggermente più basso ma anche perché a parità di prezzo potevano offrire le garanzie previste dalla normativa settoriale).

Figura 2 – Ripartizione percentuale dei click dei consumatori a secondo del canale scelto dai consumatori per l'acquisto di voli Ryanair prima e dopo il blocco⁵³



⁴⁹ [Cfr. doc. 178, all. 6, citato.]

⁵⁰ [Risposte alla domanda n. 12. Cfr. doc. 178, citato.]

⁵¹ [Risposte alla domanda n. 13. Cfr. doc. 178, citato.]

⁵² [Cfr. doc. 133, 137, citati.]

⁵³ [Cfr. i dati forniti da euTT nel corso dell'audizione del 21 dicembre 2023, doc. 137, citato.]

60. Secondo la documentazione agli atti, al fine di attrarre consumatori, le OTA potrebbero decidere di sussidiare il volo offrendo un prezzo competitivo. Una percentuale di quelli che acquisteranno il volo decideranno anche di acquistare altri servizi (assicurazione, hotel, noleggio auto, ecc.) da cui si genereranno ricavi aggiuntivi⁵⁴. Questa è una politica commerciale legittima e che permette una rilevante concorrenza *intra-brand*. Naturalmente lo sconto è offerto anche ai consumatori che decidessero di acquistare solo il volo, senza alcun servizio aggiuntivo.

61. In particolare, secondo un'analisi comparativa dei dati del 2022 e del 2023, svolta da euTT, prima del blocco totale delle vendite di biglietti Ryanair, ossia quando le OTA erano ancora in grado di distribuire biglietti Ryanair, il prezzo più basso offerto dalle OTA per un volo Ryanair era leggermente inferiore (circa 1-10 euro) al prezzo più basso per lo stesso biglietto offerto su *ryanair.com*⁵⁵. In altri casi, le OTA potrebbero garantire sconti sui voli a fronte di programmi fedeltà o dell'acquisto di altri servizi⁵⁶. Ad esempio, eDreams ha affermato che *"grazie soprattutto al suo servizio Prime, è sempre stata in grado di offrire tariffe più convenienti riguardo anche ai voli Ryanair, e non solo riguardo ai pacchetti turistici"*⁵⁷.

62. In buona sostanza, attualmente i consumatori italiani che viaggiano su Ryanair (nel 2023, il 50% dei viaggiatori domestici) vedono la concorrenza *intra-brand* per la vendita di tali biglietti del tutto eliminata e non possono usufruire di un possibile sconto. Sul punto si osserva che gli accordi posti in essere da Ryanair con alcune OTA, rimandando al sito di *ryanair.com* per effettuare tali acquisti non appaiono permettere l'esplicitarsi di una concorrenza *intra-brand*. Esiste quindi un danno concreto e attuale per i consumatori italiani, o parte degli stessi, che non potranno usufruire di sconti sui voli Ryanair proposti dalle OTA.

(b) Effetti sulla concorrenza interbrand nella vendita di biglietteria aerea

63. Il secondo effetto sulla concorrenza risultante dalle condotte di Ryanair di ostacolo alle agenzie riguarda la concorrenza *interbrand* tra vettori aerei. Infatti, le agenzie di viaggi tradizionali e le OTA svolgono un ruolo di selezione e comparazione dell'offerta aerea per le tratte in cui sono disponibili, oltre a Ryanair, anche altri vettori, permettendo quindi di offrire biglietti integrati utilizzando diverse compagnie aeree. Ad esempio, si potrebbe avere l'andata con Ryanair e il ritorno con un'altra compagnia (c.d. tariffe *cross-fares*) o scegliere voli combinati con scalo per raggiungere una destinazione finale non servita (c.d. *virtual interlining*).

64. In particolare, secondo quanto emerso dalle risposte massive delle agenzie fisiche, il 34,5% dei rispondenti ha affermato che la vendita combinata di biglietti aerei di più compagnie è molto frequente o abbastanza frequente⁵⁸. Con specifico riferimento ai voli Ryanair, è emerso che le agenzie di viaggio fisiche li combinano con i biglietti di altri vettori molto frequentemente o abbastanza frequentemente nel 44% dei casi⁵⁹. Secondo i dati forniti da euTT, nel 2022, il 20-30% dei biglietti Ryanair venduti presso due OTA erano in combinazione con i biglietti di altri vettori aerei⁶⁰. Si tratta di un dato molto significativo, specialmente considerando che Ryanair è un operatore dominante, e spesso l'unico operatore, in un numero molto alto di tratte (v. Tabella 2 *supra*).

65. Queste combinazioni di vettori aerei differenti sono scelte dai consumatori perché più convenienti rispetto all'acquisto di voli dello stesso vettore o perché più comodi. In particolare, secondo le stime di euTT, il prezzo risparmiato per consumatore può arrivare a circa il 40-50%. In particolare, una OTA associata a euTT è stata in grado di offrire, tra settembre e ottobre 2023, tariffe *cross-fares* più convenienti rispetto alle opzioni *Ryanair-only* su ben 150-200 rotte da o per l'Italia⁶¹. La riduzione media sarebbe compresa tra 1-20 euro nel 2023.

66. Oltre a tale aspetto occorre osservare che, quando un consumatore si rivolge ad una OTA per acquistare i voli Ryanair, potrà considerare anche l'acquisto di biglietti aerei di altri vettori aerei (ad esempio, con un prezzo leggermente più alto ma con orari più comodi). Secondo i dati di euTT, nel 2022 il 10-20% dei clienti che sono giunti sul relativo sito tramite un comparatore, alla ricerca di un volo Ryanair, hanno in fine acquistato il biglietto per un volo di un concorrente⁶². Dai documenti agli atti, sembra quindi che – come conseguenza delle condotte – anche le vendite di biglietti aerei di altri vettori aerei in Italia tramite le OTA siano diminuite, sebbene un simile andamento non si sia verificato nel resto d'Europa (Figura 3 *infra*).

⁵⁴ [Cfr. doc. 137, citato. Per fare una analogia con il mondo fisico, l'offerta di un volo è come una offerta particolarmente conveniente del supermercato fatta per portare clienti in negozio, i quali poi – almeno in parte – acquisteranno altri prodotti.]

⁵⁵ [Cfr. doc. 145, integrazione di euTT pervenuta il 26 gennaio 2024.]

⁵⁶ [Cfr. doc. 133, 137, 175, citati.]

⁵⁷ [Cfr. doc. 175, citato.]

⁵⁸ [Risposte alla domanda n. 18. Cfr. doc. 178, citato.]

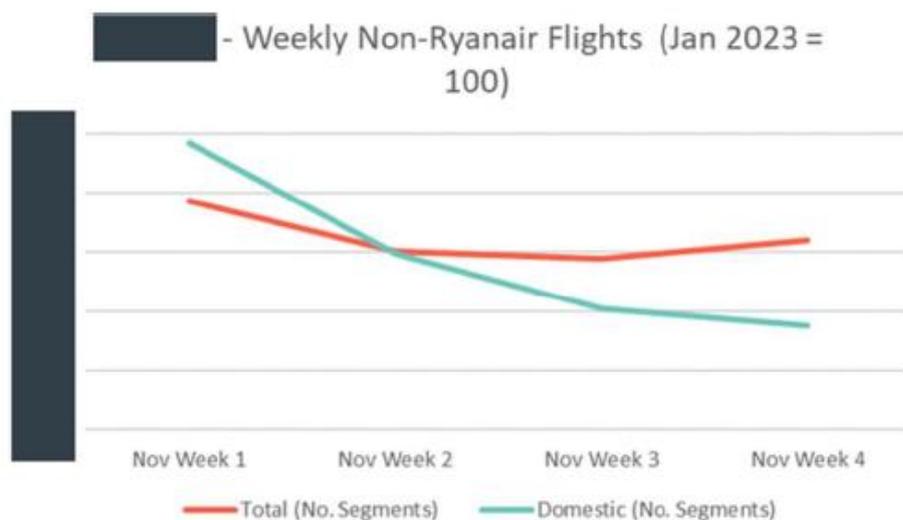
⁵⁹ [Risposte alla domanda n. 23. Cfr. doc. 178, citato.]

⁶⁰ [Cfr. doc. 137, citato.]

⁶¹ [Cfr. doc. 137, citato.]

⁶² [Cfr. doc. 145, citato.]

Figura 3 – Grafico che mette in relazione le vendite di una OTA di biglietti aerei in Italia e in Europa⁶³



67. In conclusione, in virtù delle condotte di ostacolo assoluto o intermittente della vendita di biglietti Ryanair tramite le OTA, risulta un concreto effetto anticoncorrenziale, consistente in una riduzione della capacità competitiva delle OTA (come delle agenzie tradizionali) derivante da una riduzione della possibilità sia di comparazione delle offerte di più vettori sia di vendita in combinazione di voli operati da vettori differenti. Ciò si riflette in un maggior prezzo per i consumatori, rispetto alle offerte combinate delle OTA, nonché in una minore contestabilità della posizione di Ryanair, che potrebbe quindi ulteriormente rafforzarsi, ai danni delle OTA, ridotte a una posizione sempre più marginale.

In definitiva, le limitazioni presenti negli accordi posti in essere da Ryanair con alcune OTA o le restrizioni alla vendita tramite GDS alle agenzie fisiche, non permettendo di accedere ad alcune [omissis], non appaiono consentire l'esplicitarsi di una concorrenza *interbrand* nella vendita di biglietteria aerea, perché l'indisponibilità delle tariffe più convenienti presso le agenzie riduce la possibilità per le agenzie stesse di offrire ai consumatori combinazioni di biglietti di vettori differenti a prezzi competitivi.

(c) *Effetti sulla concorrenza interbrand nella vendita di servizi turistici in combinazione con i servizi aerei*

68. Le agenzie di viaggio fisiche e *on-line* consentono di associare ai servizi aerei anche altri servizi turistici (hotel, servizio di noleggio, ecc.). Le condotte di Ryanair appaiono poter determinare un effetto leva sulla posizione dominante detenuta sui mercati del trasporto aereo per estendere il proprio potere di mercato all'offerta degli altri servizi turistici (hotel, noleggio auto, etc.), impedendo e/o ostacolando le agenzie di viaggio nella vendita del biglietto aereo, che tipicamente è il primo acquisto che viene effettuato nell'organizzazione di una vacanza e che, pertanto, rappresenta il "punto di accesso" con le maggiori potenzialità di *cross-selling* per la vendita degli altri servizi.

69. In particolare, nel 2023, Ryanair è stato il vettore scelto da circa il 50% dei passeggeri domestici e da circa il 39% di tutti i passeggeri aeroportuali da/per l'Italia. Secondo i dati forniti da euTT relativi a due OTA associate, il numero di biglietti Ryanair venduti in combinazione con altri servizi turistici o in modo *cross-fare* sono stati il 30-40% per un'OTA e il 40-50% per un'altra OTA. Inoltre, il 25% delle agenzie fisiche rispondenti alla richiesta di informazioni massiva ha dichiarato che le vendite di voli Ryanair in combinazione con altri servizi turistici pesa più del 30% dei ricavi⁶⁴ (a cui si deve tuttavia aggiungere anche il peso dei voli venduti da soli), che è la soglia di perdite massima oltre la quale sarebbe compromessa seriamente l'attività di impresa per più del 50% dei rispondenti.⁶⁵ La perdita dei servizi combinati – da sola – senza la perdita della vendita dei soli biglietti aerei Ryanair determinerebbe la compromissione dell'attività di circa un quarto delle agenzie di viaggio intervistate.

70. Le condotte di Ryanair – eliminando la possibilità delle agenzie, fisiche e *online*, di vendere voli Ryanair in combinazione con altri servizi turistici – appaiono incidere sulla concorrenza nell'offerta di servizi turistici in congiunzione ai voli aerei, limitando le alternative di mercato e determinando, di fatto, per i soggetti che volessero acquistare un servizio in congiunzione con un volo Ryanair di dover scegliere o l'acquisto dei servizi turistici ulteriori tramite Ryanair oppure di dover rinunciare all'acquisto congiunto nonché alle tutele fornite per i pacchetti viaggio

⁶³ [Cfr. doc. 137, citato.]

⁶⁴ [Risposte alla domanda n. 22. Cfr. doc. 178, citato.]

⁶⁵ [Risposte alla domanda n. 15. Cfr. doc. 178, citato.]

completi dal D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (c.d. Codice del Turismo)⁶⁶ in cui è recepita anche la Direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati⁶⁷. Si tratta di un prezzo aggiuntivo implicito legato alla riduzione delle alternative concorrenziali nella vendita di pacchetti che includono voli Ryanair.

VI. LA SUSSISTENZA DEL PERICULUM IN MORA E LA NECESSITÀ DI UN INTERVENTO CAUTELARE

71. Si ritiene che nel caso di specie sia individuabile, altresì, il requisito del *periculum in mora* ai fini dell'adozione di una misura cautelare, inteso come pericolo di un danno grave e irreparabile alla concorrenza, laddove le condotte di Ryanair – ostacolando la vendita dei biglietti delle agenzie – stanno irrimediabilmente compromettendo le dinamiche competitive del mercato.

72. Le condotte di blocco in esame, inasprite da Ryanair a partire dalla fine del 2023, ossia successivamente all'avvio del procedimento istruttorio, e tuttora in essere, appaiono incidere notevolmente sull'attività delle agenzie di viaggio fisiche e *online*, impedendo loro di azionare le tipiche leve commerciali di un'agenzia di viaggio.

73. In particolare, a fronte del citato blocco all'accesso, Ryanair ha offerto, da fine gennaio 2024, quale unica modalità consentita di distribuzione, un contratto che prevede tra l'altro il reindirizzamento del consumatore sul sito di Ryanair per l'acquisto del biglietto aereo, l'eliminazione della potestà tariffaria delle singole agenzie, nonché un accesso incompleto [*omissis*]. In tal senso, gli accordi non solo non risolvono ma consolidano irreparabilmente gli effetti della condotta abusiva, imponendo di fatto un nuovo modello di *business* per le OTA – e, in generale, anche delle agenzie di viaggio – improntato alla partizione dei clienti tra Ryanair e le agenzie che vendono ai clienti, volta a ridurre la pressione concorrenziale delle stesse agenzie (direttamente o indirettamente su Ryanair).

74. Le descritte condotte di Ryanair appaiono quindi determinare un pericolo grave e irreparabile per la concorrenza nel settore turistico, che rende particolarmente urgente l'adozione di misure cautelari atteso che il blocco (totale o semitotale) delle prenotazioni, unitamente all'unica alternativa offerta relativa al menzionato contratto di distribuzione, potrebbe costituire una significativa modifica del modello di *business* in grado di pregiudicare, nelle more del procedimento, le ordinarie dinamiche concorrenziali con riferimento agli acquisti di voli Ryanair, da soli o in congiunzione con altri servizi turistici.

75. Ciò potrebbe condurre alla scomparsa, per il mercato italiano, delle offerte commercialmente autonome delle OTA relative ai voli Ryanair, che rappresentano circa il 50% dei passeggeri domestici in Italia nel 2023, tanto più grave se si considera la rilevanza del periodo in esame per il settore turistico, in vista dell'avvio della stagione estiva. In virtù delle dinamiche di acquisto dei servizi turistici *online* (scelta dei consumatori basata sull'esperienza passata, inerzia nelle scelte di acquisto, effetti di reputazione delle OTA⁶⁸), le condotte di Ryanair potrebbero determinare un consolidamento difficilmente reversibile nel tempo degli effetti delle condotte, nonché l'estensione degli stessi anche per la generalità dei servizi turistici offerti dalle OTA.

76. Inoltre, in virtù dell'impossibilità di svolgere alcuna concorrenza *intra-brand*, i consumatori italiani (il 50% dei passeggeri su voli domestici ha utilizzato Ryanair nel 2023, v. Tabella 1) si troveranno a non poter usufruire di possibili offerte più convenienti, in un periodo in cui inizia la prenotazione delle ferie estive, picco della domanda annuale.

77. In aggiunta, essendo limitata la concorrenza *inter-brand* tra vettori aerei, favorita dalle offerte combinate di OTA e agenzie di viaggio fisiche, il gruppo Ryanair potrà consolidare la propria posizione dominante sull'insieme dei collegamenti da/per l'Italia unitariamente considerati, incrementando il vantaggio competitivo rispetto ai vettori aerei con minore frequenza e capillarità. In questo modo, la posizione di Ryanair sarà ancor meno contendibile anche nell'immediato futuro.

78. Precludendo i propri servizi di linea aerea alle OTA e alle agenzie di viaggio, i consumatori vedrebbero ridursi l'offerta di servizi turistici combinati con biglietti aerei Ryanair, che costituiscono il 50% dei biglietti aerei domestici, dovendo quindi decidere se acquistare servizi congiunti su Ryanair o rinunciare alle tutele tipiche di un pacchetto turistico, sopportando un onere implicito.

79. In definitiva, la condotta di Ryanair appare, arrecare un pregiudizio grave e irreversibile per le OTA e, di conseguenza, per i consumatori, essendo loro preclusa, nel pieno della stagione di prenotazione dei voli per le vacanze estive, la possibilità di avere accesso in maniera ampia, effettiva, continua e trasparente ai voli Ryanair. I consumatori, inoltre, oltre a non poter acquisire un volo Ryanair al prezzo più conveniente e/o voli combinati e prodotti composti, saranno privati delle tutele assicurate dalla normativa consumeristica applicabile.

⁶⁶ [Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio, in GURI 129/2011, S.O.]

⁶⁷ [Direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio.]

⁶⁸ [Si veda, ad esempio, Dwikesumasari, Phima & Ervianty, Rizka. (2017). Customer Loyalty Analysis of Online Travel Agency App with Customer Satisfaction as A Mediation Variable. 10.2991/icoi-17.2017.18; Shalini Talwar, Amandeep Dhir, Puneet Kaur, Matti Mäntymäki, Why do people purchase from online travel agencies (OTAs)? A consumption values perspective, International Journal of Hospitality Management, Volume 88, 2020, 102534, ISSN 0278-4319, <https://doi.org/10.1016/j.ijhm.2020.102534>.]

VII. IL CONTENUTO DELLA MISURA CAUTELARE

80. Alla luce di quanto illustrato nei paragrafi precedenti, risulta necessario adottare, nelle more del procedimento, una misura finalizzata a sospendere le azioni di Ryanair volte a bloccare del tutto o in parte la vendita di voli Ryanair da parte delle agenzie fisiche e *on-line*, permettendo loro di accedere all'offerta di voli Ryanair alle medesime condizioni tecnico-economiche offerte al pubblico sul sito *ryanair.com* e senza che Ryanair debba remunerare in alcun modo le agenzie fisiche e/o *on-line*.

81. Siffatta misura sarebbe esclusivamente finalizzata a far sì che, nelle more della conclusione del procedimento, le agenzie di viaggio possano acquistare per conto dei clienti i biglietti aerei di Ryanair alle medesime condizioni con cui Ryanair le offre ai consumatori finali.

82. La misura cautelare appare, nel caso di specie, pienamente coerente rispetto alla eventuale diffida che potrà essere intimata a conclusione del procedimento, in quanto volta a preservare l'efficacia stessa dell'intervento dell'Autorità rispetto ad una infrazione, la cui attuazione è in corso ed è in procinto di produrre effetti gravi e irreparabili sul mercato.

83. La misura appare essere altresì proporzionata avuto riguardo alla posizione delle parti e tenuto specificamente conto di quella di Ryanair. Infatti, nei suoi documenti pubblici Ryanair ha lamentato agli investitori che il blocco delle vendite delle OTA lo avrebbe danneggiato, riducendo il *load factor*⁶⁹ e quindi le marginalità dei voli. In disparte la circostanza che, dalle informazioni preliminari agli atti, tale irreperibilità dei voli Ryanair dipende dalle condotte della stessa, lamentando, invece, le OTA i danni gravi e irreparabili derivanti loro dall'impossibilità di vendita dei titoli di viaggio Ryanair, si vuole osservare che *a contrario* – secondo quanto dichiarato pubblicamente dalla stessa Ryanair – le maggiori vendite di biglietti aerei tramite OTA apporterebbero un beneficio per Ryanair, in termini di maggiore capillarità della vendita, maggiori tassi di riempimento dei voli e marginalità e ciò senza il pagamento di alcuna commissione di vendita alle OTA.

RITENUTO, pertanto, che alla luce delle considerazioni esposte, le condotte descritte poste in essere da Ryanair DAC e Ryanair Holdings plc appaiono, ad una delibazione sommaria propria della fase cautelare, suscettibili di configurare un abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 102 del TFUE e/o dell'articolo 3 della legge n. 287/1990;

RITENUTO, inoltre, che dall'esame degli atti del procedimento emergono, ad una prima delibazione, elementi tali da avvalorare la necessità di provvedere con estrema urgenza in quanto, laddove il rifiuto di fornire i voli Ryanair alle agenzie di viaggio fisiche e/o *on-line* – sia esso un rifiuto totale che un rifiuto costruttivo e parziale anche attraverso la conclusione di accordi di distribuzione, che prevedono restrizioni all'autonomia commerciale di notevole impatto – si protraesse, le dinamiche competitive sui mercati rilevanti sarebbero irrimediabilmente compromesse e il pregiudizio arrecato alla concorrenza non sarebbe suscettibile di essere ristorato ad esito del procedimento istruttorio con l'adozione del provvedimento finale da parte dell'Autorità;

RITENUTO, pertanto, che sussistano i presupposti per avviare un procedimento volto all'eventuale adozione di misure cautelari, al fine di evitare che i comportamenti posti in essere da Ryanair DAC e Ryanair Holdings plc anzi descritti, determinino danni gravi e irreparabili durante il tempo necessario per la conclusione dell'istruttoria;

DELIBERA

a) l'avvio del procedimento cautelare, ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge n. 287/1990, volto a verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti necessari all'adozione di misure cautelari atte a ripristinare e mantenere condizioni concorrenziali nel mercato interessato;

b) la fissazione del termine di otto giorni decorrenti dalla data di notificazione del presente provvedimento per la presentazione, da parte dei rappresentanti legali delle Parti, o di persone da esse delegate, di memorie scritte e documenti e della richiesta di audizione dinanzi al Collegio, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Credito, Assicurazioni, Poste, Servizi, Turismo e Sport del Dipartimento Concorrenza – 2 di questa Autorità entro cinque giorni dalla data di notificazione del presente provvedimento e che, laddove richiesta, si svolgerà in data 18 aprile 2024, alle ore 9:00, con le modalità successivamente comunicate;

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

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

⁶⁹ [Cfr. doc. 188, all. 3, citato.]

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli