

## **PS11784 - RYANAIR-ADR-CODACONS**

Provvedimento n. 30198

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 giugno 2022;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante "Codice del Consumo" 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 n. 25411 del 1° aprile 2015;

VISTI gli atti del procedimento;

### **I. LE PARTI**

**1.** La società Ryanair DAC (di seguito, anche "Ryanair" o "compagnia" o "la società") in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, lett. b), del Codice del Consumo. La società è attiva, tra altro, nei servizi *low cost* di trasporto aereo, su rotte nazionali ed internazionali e fa parte del gruppo Ryanair Holdings plc. In base all'ultimo bilancio consolidato disponibile, chiuso il 31 marzo 2021<sup>1</sup>, nell'anno fiscale 2020-21 il gruppo Ryanair ha realizzato un fatturato complessivo pari a circa 1,6 miliardi di euro.

**2.** L'associazione Codacons (di seguito, anche "l'associazione") in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, lett. b), del Codice del Consumo. Codacons è un'associazione di consumatori iscritta nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale istituito presso il Ministero dello sviluppo economico ai sensi dell'articolo 137 del Codice e del consumo nonché componente del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU). In base all'ultimo bilancio di esercizio disponibile, chiuso il 31 dicembre 2020<sup>2</sup>, Codacons ha conseguito ricavi complessivi pari a [500.000 - 1.000.000]\* euro nell'anno 2020.

**3.** L'associazione Termilcons. (di seguito, anche "Termilcons"), in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, lett. b), del Codice del Consumo. Termilcons è "un ente con struttura associativa e senza fini di lucro, che coadiuva il CODACONS nello sviluppo di iniziative a favore dei consumatori per rendere concreto l'esercizio dei diritti fondamentali previsti dal Codice del consumo"<sup>3</sup>. In base alla documentazione fiscale prodotta agli atti, nell'anno fiscale 2020<sup>4</sup>, Termilcons ha conseguito ricavi complessivi pari a circa [1-2] milioni di euro.

**4.** Federconsumatori, in qualità di segnalante, associazione senza fini di lucro che, per statuto, persegue la tutela dei diritti e degli interessi di consumatori ed utenti nei confronti dei soggetti pubblici e privati produttori e/o erogatori di beni e servizi, iscritta nell'elenco delle Associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale di cui all'articolo 137 del Codice del Consumo nonché componente del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU).

### **II. LE CONDOTTE COMMERCIALI**

**5.** In sede di avvio del procedimento sono state ipotizzate alcune condotte in violazione delle disposizioni del Codice del consumo, poste in essere da Ryanair, Codacons e Termilcons consistenti: (A) nella presentazione, di una procedura di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) gestita da Codacons, con modalità decettive ed omissive, in quanto tese ad enfatizzare impropriamente il carattere imparziale e trasparente dell'ADR solo perché gestita da un'importante associazione di consumatori e omettendo di rendere noto il fatto che la stessa fosse finanziata dal professionista e che le sue modalità di svolgimento fossero oggetto di un accordo tra il professionista e l'associazione,

---

<sup>1</sup> [La società Ryanair DAC non ha prodotto il richiesto ultimo bilancio disponibile. Dal bilancio consolidato al 31 marzo 2021 di Ryanair Holdings Plc, pubblicato alla pagina [https://investor.ryanair.com/wp-content/uploads/2021/08/FINAL\\_Ryanair-Holdings-plc-Annual-Report-FY21.pdf](https://investor.ryanair.com/wp-content/uploads/2021/08/FINAL_Ryanair-Holdings-plc-Annual-Report-FY21.pdf), risulta che il totale dei ricavi al 31 marzo 2021 è pari a 1,636 miliardi di euro, con una perdita di 1,015 miliardi di euro riconducibile all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Nel 2020, infatti, i ricavi ammontavano ad 8,495 miliardi di euro (con un utile di 649 milioni di euro) mentre nel 2019 i ricavi registrati erano pari a 7,697 miliardi di euro (con un utile di 885 milioni di euro).]

<sup>2</sup> [Cfr. verbale della riunione del Comitato esecutivo del Codacons del 10/06/2021, in occasione della quale è stato approvato il bilancio relativo all'anno 2020 prodotto in allegato alla memoria prot. n. 88512 del 26/11/2021.]

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

<sup>3</sup> [Cfr. art. 1 dell'accordo sottoscritto con Codacons in data 1° dicembre 2018 e prodotto in allegato da quest'ultima (cfr. comunicazione prot. n. 35913 del 9/4/2021)]

<sup>4</sup> [Cfr. Modello dichiarazione redditi relativo al periodo d'imposta 1° gennaio 2020 - 31 dicembre 2020 prodotto da Termilcons in allegato alla comunicazione prot. n. 88500 del 25/11/2021.]

del quale il consumatori non erano adeguatamente informati; (B) nelle modalità ingannevoli e omissive di promozione e sfruttamento del sigillo Ok Codacons in quanto capaci di incidere sulla fiducia dei consumatori in relazione all'affidabilità delle condizioni di servizio offerte dal Professionista, senza che, in realtà, il conseguimento del riconoscimento risultasse correlato al rispetto di parametri certi e predeterminati e omettendo di rendere noto il finanziamento dell'iniziativa da parte di Ryanair.

### III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

#### 1) L'iter del procedimento

**6.** In data 22 maggio 2020 è pervenuta una segnalazione da parte di Federconsumatori<sup>5</sup> volta ad evidenziare profili di possibile scorrettezza dei comportamenti posti in essere da Ryanair in relazione alla prospettazione all'articolo 15.3.1 dei "Termini e Condizioni Generali di Trasporto" pubblicati sul sito web aziendale della compagnia aerea<sup>6</sup>, della possibilità, per i consumatori, di ricorrere ai servizi di risoluzione alternativa delle controversie (c.d. "Alternative Dispute Resolution" o ADR) offerti dall'associazione di consumatori Codacons in relazione a reclami formulati ai sensi del Regolamento (CE) 261/2004, nonché in merito alla promozione e sfruttamento, da parte della medesima compagnia aerea, del riconoscimento Ok Codacons quale attestazione circa "i termini e le condizioni affidabili e trasparenti, per un servizio clienti efficiente e per un buon sito web"<sup>7</sup>.

**7.** In relazione alle suddette condotte, anche a seguito delle informazioni acquisite<sup>8</sup>, con atto del 13 luglio 2021 (prot. n. 58538), notificato a mezzo PEC in data 21 luglio 2021<sup>9</sup>, è stato comunicato alla compagnia l'avvio del procedimento istruttorio PS11784 per verificare l'esistenza di possibili condotte omissive e decettive, in violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo, poste in essere anche attraverso il sito web aziendale <https://www.ryanair.com/it/it>.

**8.** In data 22 luglio 2021 si sono svolti gli accertamenti ispettivi presso la sede legale di Termilcons.

**9.** In data 29 luglio 2021 Ryanair ha avuto accesso agli atti del fascicolo.

**10.** In data 11 agosto 2021, è pervenuta da parte di Termilcons la risposta alla richiesta di informazioni formulata in occasione dell'accertamento ispettivo.

**11.** In data 26 agosto 2021, è pervenuta da parte di Ryanair la risposta alla richiesta di informazioni formulata contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento.

**12.** In data 6 settembre 2021, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo, Ryanair ha presentato impegni, successivamente integrati in data 24 settembre 2021<sup>10</sup>. Tali impegni sono stati rigettati dall'Autorità nella sua adunanza del 4 novembre 2021, in quanto relativi a condotte che, ove accertate, potrebbero integrare fattispecie di pratiche commerciali "manifestamente scorrette e gravi" e rispetto alle quali è stato riscontrato l'interesse "all'accertamento dell'eventuale infrazione, in ragione del rapporto di natura commerciale tra imprese e associazioni dei consumatori". La relativa decisione è stata comunicata al professionista in data 5 novembre 2021.

**13.** In data 6 settembre 2021, Codacons ha presentato una memoria recante, tra l'altro, alcune istanze procedurali, che sono state rigettate in quanto inammissibili, nonché l'intenzione di adottare alcune misure in favore dei consumatori.

**14.** In data 6 ottobre 2021 si è svolta un'audizione su richiesta di Ryanair.

**15.** Con atto del 5 novembre 2021 (prot. n. 83510), la comunicazione di avvio del procedimento istruttorio PS11784 è stata integrata soggettivamente nei confronti delle associazioni di consumatori Codacons e Termilcons.

**16.** In data 25 novembre, sono pervenute da parte di Termilcons le informazioni richieste contestualmente alla comunicazione di integrazione soggettiva. Le medesime informazioni sono pervenute in data 26 novembre da parte di Codacons contestualmente ad una prima memoria difensiva. In pari data, Codacons ha altresì presentato ulteriori istanze rigettate in quanto inammissibili.

**17.** In data 22 dicembre 2022 Codacons ha avuto accesso al verbale dell'adunanza dell'Autorità del 4 novembre 2021, nella parte relativa alla delibera di rigetto degli impegni presentati da Ryanair, nonché agli ulteriori specifici atti del fascicolo relativi al rigetto degli impegni ed oggetto dell'istanza pervenuta il 24 novembre 2021. In pari data, Ryanair ha avuto accesso a tutta la documentazione non riservata acquisita agli atti del fascicolo.

---

<sup>5</sup> [Cfr. denuncia prot. 40494 e prot. 40495 del 22/5/2020 e successive informazioni (prot. 0043906) pervenute il 4/6/2020.]

<sup>6</sup> [L'art. 15.3.1 (Risoluzione Alternativa delle Controversie) dei "Termini e Condizioni di Trasporto", nella versione pubblicata sul sito di Ryanair prima di quella attuale (cfr. screenshot riportato nella comunicazione prot. n. 35913 del 9/4/2021), recitava testualmente: "15.3.1 Qualora I passeggeri rimangano insoddisfatti della decisione finale presa dal nostro team di assistenza clienti, i Passeggeri manterranno il diritto di impugnare la decisione, incluso il diritto di ricorrere ai servizi di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) offerti da Codacons inviando la propria richiesta ad [adr@codacons.cloud](mailto:adr@codacons.cloud)".]

<sup>7</sup> [A tal fine, è stata inviata a Ryanair e Codacons una richiesta di informazioni (prot. 0030564 del 18/3/2021), ai sensi dell'art. 3, comma 2, del Regolamento.]

<sup>8</sup> [Cfr. risposte alla richiesta di informazioni pervenute da parte di Codacons (comunicazione prot. n. 35913 del 9/4/2021) e di Ryanair (comunicazione prot. n. 39740 del 23/4/2021).]

<sup>9</sup> [Comunicazione prot. n. 60577 del 21/07/2021.]

<sup>10</sup> [Con lettere del 22 dicembre 2021 e del 15 febbraio 2022 Ryanair ha altresì comunicato l'implementazione della proposta di impegni.]

- 18.** In data 1° febbraio 2022 è stata disposta una proroga di cinquantanove giorni del termine di conclusione del procedimento istruttorio comunicata alle Parti il 2 febbraio 2022.
- 19.** In data 16 marzo 2022 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento. In pari data, è stata altresì comunicata alle Parti un'ulteriore proroga di 32 giorni del termine di conclusione del procedimento, deliberata dall'Autorità nella sua adunanza del 15 marzo 2022, in considerazione della necessità di assicurare alle stesse il pieno esercizio del diritto di difesa e un adeguato contraddittorio a seguito della comunicazione della data di conclusione della fase istruttoria.
- 20.** In data 22 marzo 2022 Codacons ha avuto accesso agli atti del fascicolo relativi alla proroga deliberata dall'Autorità il 15 marzo 2022 ed oggetto dell'istanza pervenuta il 18 marzo 2022. In data 13 aprile 2022, Codacons ha avuto accesso al verbale dell'adunanza dell'Autorità del 15 marzo 2022, nella parte relativa alla delibera di proroga del termine di conclusione del procedimento.
- 21.** In data 29 marzo 2022, in considerazione delle esigenze difensive rappresentate, Ryanair ha avuto parziale accesso ad ulteriori atti del fascicolo precedentemente mantenuti riservati.
- 22.** In data 5 aprile 2022, in considerazione dell'istanza di proroga di 30 giorni del termine per il deposito della memoria difensiva presentata da Ryanair, l'Autorità ha deliberato un'ulteriore proroga di dieci giorni del termine di conclusione del procedimento al fine di assicurare a quest'ultima il più ampio diritto di difesa e il pieno dispiegarsi del contraddittorio. Conseguentemente in data 6 aprile 2021, è stato comunicato alle Parti il nuovo termine di conclusione del procedimento nonché il nuovo termine di conclusione della fase istruttoria del procedimento, già oggetto di breve proroga di 5 giorni necessaria per consentire la decisione dell'Autorità.
- 23.** In data 11 aprile 2022 Codacons ha avuto accesso agli atti del fascicolo relativi alla proroga deliberata dall'Autorità il 5 aprile 2022 ed oggetto dell'istanza pervenuta in data 8 aprile 2022. In data 2 maggio 2022 Codacons ha avuto accesso al verbale dell'adunanza dell'Autorità del 5 aprile 2022, nella parte relativa alla delibera di proroga del termine di conclusione del procedimento.
- 24.** In data 15 aprile 2022 sono pervenute le memorie difensive finali da parte di Ryanair e Codacons.
- 25.** In data 15 aprile 2022 è stata trasmessa all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni la richiesta di parere, che è pervenuto in data 10 maggio 2022.
- 26.** In data 20 aprile 2022 è pervenuta un'istanza di audizione da parte di Ryanair che è stata rigettata in quanto formulata successivamente alla conclusione della fase istruttoria il cui termine era stato prorogato in ragione della richiesta pervenuta dalla medesima Parte.
- 27.** In data 9 maggio Codacons ha trasmesso una comunicazione in cui ha indicato alcune modifiche apportate al sistema di rilascio dei sigilli Ok Codacons e le nuove informazioni fornite al riguardo sul proprio sito internet. In considerazione della necessità di esaminare tale comunicazione, in data 17 maggio 2022 è stata disposta una proroga di trentadue giorni del termine di conclusione del procedimento istruttorio, comunicata alle Parti il 18 maggio 2022.
- 28.** In data 20 maggio 2022 Ryanair ha avuto un nuovo accesso agli atti del fascicolo istruttorio.

## **2) Le evidenze acquisite**

### **A) L'accordo tra Ryanair, Codacons e Termilcons**

**29.** Dalla documentazione agli atti risulta che, in data 9 agosto 2019, Ryanair e Codacons hanno concluso un accordo<sup>11</sup> (di seguito "Accordo") – che ha incluso anche l'associazione Termilcons<sup>12</sup>, in ragione del suo diretto coinvolgimento nella sua esecuzione - avente ad oggetto una collaborazione "per lanciare un' ADR in Italia sui reclami ai sensi del Reg. 261 EU, su una base di prova di 6 mesi e per un massimo di 5.000 reclami per il primo anno (soggetto a revisione se l'accordo si rivela efficace) a una commissione limitata di € [OMISSIS] più IVA per reclamo" nonché per "condividere i risultati di un sondaggio WOR condotto da Codacons - WOR, Web Opinion Reader - per l'ottimizzazione del servizio ai clienti italiani al fine di ottenere il sigillo OK Codacons"<sup>13</sup> a fronte del riconoscimento in favore di quest'ultima di una somma pari ad € [OMISSIS]<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> [Cfr. lettera di intenti (Accordo) tra Codacons e Ryanair del 9 agosto 2019 che entrambi hanno prodotto in allegato alle comunicazioni pervenute, rispettivamente, in data 9 aprile 2021 (prot. n. 35913) e in data 23 aprile 2021 (prot. n. 39740) in risposta alla richiesta di informazioni trasmessa in data 18 marzo 2021 (prot. n. 30564).]

<sup>12</sup> [In particolare, secondo quanto riferito da Ryanair (cfr. comunicazione prot. n. 67186 del 26/08/2021), «Termilcons è stata incaricata di occuparsi delle seguenti mansioni: programmare e gestire gli aspetti tecnico-informatici della piattaforma di conciliazione e; selezionare i professionisti ed i consulenti conciliatori; seguire, coordinare e realizzare le attività per il riconoscimento di affidabilità "OK CODACONS"». All'art. 1 dell'accordo sottoscritto con Codacons in data 1° dicembre 2018 (cfr. allegato alla comunicazione prot. n. 35913 del 9/4/2021), Termilcons viene definita come un'associazione che "coadiuva il CODACONS nello sviluppo di iniziative a favore dei consumatori per rendere concreto l'esercizio dei diritti fondamentali previsti dal Codice del consumo". Termilcons, infatti, ai sensi dell'atto costitutivo, è un'associazione senza fini di lucro "di cittadini, utenti e consumatori, nonché enti e associazioni", costituita in data 20 ottobre 2001 (cfr. ALL. 6 alla comunicazione prot. n. 65625 del 11/08/2021). Entrambe le associazioni risultano inoltre condividere la medesima sede legale in Roma e, in base alla documentazione acquisita, alcuni dipendenti di Termilcons (documento del fascicolo ispettivo n. 24) risultano svolgere stabilmente attività per conto di Codacons, come peraltro attestato anche dai rispettivi account di posta elettronica, normalmente utilizzati da tali dipendenti, che riportano il dominio codacons.org (cfr. documenti del fascicolo ispettivo n.16, n. 40, n. 46 e n. 65).]

<sup>13</sup> [In particolare, come specificato da Codacons, si tratta del "Trifoglio viola", che attesta un'azienda affidabile con contratti customer-friendly, termini e condizioni trasparenti e un servizio clienti efficiente, e "Trifoglio blu" che attesta un'azienda 4.0 con un sito web intuitivo, una politica sui cookie trasparente e un uso corretto dei social media. Cfr. anche allegata (doc. 4) presentazione delle attività

**30.** In particolare, Ryanair si è impegnata a corrispondere a Termilcons<sup>15</sup> sia la predetta somma di € [OMISSIS] (IVA esclusa) "per ciascuna pratica di mediazione" al fine di "creare, anche attraverso partner di fiducia o soggetti specializzati, una piattaforma ADR per la gestione delle istanze di mediazione ai sensi del Reg. 261/2004", sia quella concordata pari ad € [OMISSIS] (IVA esclusa) "per produrre un sondaggio WOR, redattare un report e monitorare l'andamento dei reclami, conciliazioni e la reputazione di Ryanair allo scopo di ottenere e mantenere il sigillo OK Codacons". A sua volta, Codacons si è impegnata<sup>16</sup> "a coordinare e supervisionare l'implementazione della piattaforma ADR e il lavoro dei consulenti [...], l'indagine WOR, la redazione del report e le attività di monitoraggio allo scopo di rilasciare il sigillo OK Codacons - quanto prima possibile - e mantenerlo [...]. Il sigillo OK CODACONS verrà riconosciuto alla fine dei sei mesi di prova [...]. Codacons si impegna a presentare all'ENAC<sup>17</sup> le procedure ADR concordate dopo la firma del presente accordo". Termilcons si è infine impegnata a svolgere le attività esecutive finalizzate all'implementazione della piattaforma ADR "a partire dal 2 settembre 2019" nonché "a consegnare il risultato del sondaggio WOR entro il 20 settembre 2019". Con il medesimo Accordo tutte le parti si sono inoltre reciprocamente impegnate<sup>18</sup> "a convenire modalità e tempi per monitorare l'andamento dei reclami, conciliazioni e reputazione di Ryanair al fine di mantenere il sigillo OK Codacons" nonché "un prezzo per tali attività di monitoraggio dopo i primi 12 mesi".

**31.** Ad integrazione dell'Accordo, Ryanair ha inviato a Codacons<sup>19</sup> una bozza di *Manuale delle procedure operative*<sup>20</sup> che prevedeva espressamente alcune istruzioni vincolanti fornite dalla compagnia aerea in merito alle modalità di gestione della procedura ADR. Dalla documentazione ispettiva risulta altresì che l'indagine WOR sia stata successivamente commissionata, in data 12 agosto 2019, da Termilcons alla società [OMISSIS], come attestato da uno scambio di PEC.<sup>21</sup>

**32.** La stretta connessione tra la gestione delle procedure ADR e il rilascio del riconoscimento Ok Codacons come parti integranti di un unico complessivo accordo trova ampio riscontro anche nella corrispondenza acquisita agli atti, relativa alle lunghe trattative che hanno preceduto la conclusione del medesimo Accordo<sup>22</sup>.

**33.** Dalle evidenze in atti non risulta che alcuna altra associazione di consumatori sia stata scelta da Ryanair per la gestione di procedure ADR.

#### B) La procedura ADR

##### Promozione della procedura e sue modalità di svolgimento

**34.** A valle dell'accordo dell'agosto 2019, l'articolo 15.3 dei T&C di Ryanair<sup>23</sup>, rubricato "Risoluzione Alternativa delle Controversie", prevedeva che "Qualora I passeggeri rimangano insoddisfatti della decisione finale presa dal nostro team di assistenza clienti, i Passeggeri manterranno il diritto di impugnarne la decisione, incluso il diritto di ricorrere ai servizi di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) offerti da Codacons inviando la propria richiesta al [adr@codacons.cloud](mailto:adr@codacons.cloud)".

**35.** Le evidenze raccolte attestano che Ryanair ha presentato ai consumatori i servizi ADR offerti da Codacons enfatizzando la circostanza che si trattasse di servizi offerti da un'importante associazione di consumatori e che, in quanto tale, avrebbe svolto la propria attività in modo autonomo ed imparziale. In questo senso si richiama, in particolare, il comunicato stampa<sup>24</sup> che Ryanair ha pubblicato sul proprio sito web aziendale, che dava conto di "una nuova partnership con la più importante associazione di consumatori italiana, Codacons, che vedrà la compagnia aerea

---

*legate al riconoscimento di affidabilità denominato "OK CODACONS". A tal proposito, cfr. anche documento del fascicolo ispettivo n.18. Si tratta del "Regolamento per l'utilizzo dei loghi che compongono il marchio" utilizzato da Codacons in cui la stessa associazione afferma di rilasciare "i riconoscimenti di cui ai loghi per quanto conosciuto e conoscibile al momento delle indagini effettuate e non può, pertanto, garantire la conformità agli standard pretesi per quanto successivamente modificato dalla Società assegnataria".*

<sup>14</sup> [Cfr. art. 4 dell'Accordo cit.]

<sup>15</sup> [Cfr. art. 5 dell'Accordo cit.]

<sup>16</sup> [Cfr. art. 6 dell'Accordo cit.]

<sup>17</sup> [In particolare (cfr. e-mail del 1° agosto 2019 riportata nel documento del fascicolo ispettivo n. 22).]

<sup>18</sup> [Cfr. art. 8 dell'Accordo cit.]

<sup>19</sup> [Cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 23.]

<sup>20</sup> [Cfr. Manuale delle procedure operative (Allegato 1 alla comunicazione prot. n. 39740 del 23/4/2021).]

<sup>21</sup> [Cfr. documenti del fascicolo ispettivo n. 14, n. 47 e n. 52.]

<sup>22</sup> [In particolare, da alcuni scambi di e-mail (cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 16) di novembre 2018 risulta che Codacons abbia inizialmente contattato Ryanair per proporre una partnership finalizzata al rilascio del riconoscimento "Ok Codacons" e che, successivamente, abbia inviato alla compagnia la presentazione denominata "IMPRESA AFFIDABILE E SOSTENIBILE percorso attuativo" di gennaio 2019 (cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 62) in cui erano illustrate una serie di possibili iniziative alternative, ciascuna delle quali avrebbe consentito "il riconoscimento di affidabilità OK CODACONS". Tra queste era specificamente previsto anche un "tentativo di conciliazione, anche prima di una eventuale mediazione; il conciliatore è scelto in una rosa proposta dal CODACONS. Obiettivo è prevenire ed evitare azioni legali ed anche limitare eventuali azioni temerarie da parte di Consumatori".]

<sup>23</sup> [Ad esempio, cfr. T&C in vigore dal 14.9.2020 (allegato 8) alla risposta alla richiesta di informazioni pervenuta con comunicazione prot. n. 67186 del 26 agosto 2021.]

<sup>24</sup> [Cfr. allegato 9 alla comunicazione prot. n. 39740 del 23/4/2021.]

*firmare una Alternative Dispute Resolution (ADR) per i reclami dei clienti italiani” al fine di fornire loro “un meccanismo indipendente per la risoluzione e ulteriore certezza che i loro reclami vengano gestiti secondo i più alti standard professionali”.*

Nel corso del procedimento sono state acquisite evidenze volte a verificare le effettive modalità di svolgimento della procedura e la loro coerenza con le predette allegazioni.

**36.** Secondo quanto riferito da Ryanair e Codacons<sup>25</sup>, il consumatore interessato, prima di poter attivare la procedura di ADR<sup>26</sup>, doveva preliminarmente sporgere reclamo direttamente alla compagnia aerea attraverso la compilazione di un *form* disponibile sul sito *web* di Ryanair (<https://onlineform.ryanair.com/it/it>) ed attendere la risposta del vettore, entro un termine massimo di 60 giorni. Successivamente, il consumatore doveva registrarsi su un'apposita piattaforma *online* messa a disposizione da Codacons (<http://www.codacons.cloud/>) e compilare il modulo necessario per aprire un c.d. “*ticket*” ed inviare la richiesta di conciliazione.

**37.** Successivamente, il consumatore avrebbe ricevuto una comunicazione con cui Codacons lo avrebbe informato che: (i) la procedura era stata avviata con successo, (ii) l'associazione dei consumatori avrebbe predisposto una proposta conciliativa nell'interesse del passeggero entro 20 giorni lavorativi dall'apertura della pratica e (iii) la procedura di conciliazione si sarebbe conclusa entro 120 giorni. La pratica sarebbe stata quindi assegnata ad un *team* legale messo a disposizione da Codacons<sup>27</sup> che avrebbe valutato la correttezza e completezza dei dati forniti, dei documenti allegati e delle richieste formulate dal consumatore. Qualora Codacons avesse ritenuto necessari ulteriori documenti e/o informazioni, ne avrebbe dato relativa comunicazione, tramite *e-mail*, al consumatore che sarebbe stato tenuto a fornire l'integrazione richiesta.

**38.** Ulteriori rilevanti informazioni sulla procedura si trovano nel sopra citato “*CODACONS/RYANAIR ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION POLICY AND PROCEDURES MANUAL*” (o “*Manuale delle procedure operative*”)<sup>28</sup>, non richiamato nell'articolo 15.3 dei T&C di Ryanair né in altro modo reso noto ai consumatori. In particolare, secondo il *Manuale delle procedure operative* i legali di Codacons dovevano analizzare il caso e, dopo aver verificato i requisiti di ammissibilità<sup>29</sup>, valutare la fondatezza delle pretese avanzate dal consumatore e formulare una proposta *iniziale* a Ryanair, chiedendo alla medesima compagnia di riscontrare tale proposta entro il termine massimo di 30 giorni.

**39.** Ryanair, secondo quanto riferito, avrebbe valutato la proposta *iniziale* formulata da Codacons potendo decidere se (i) accettarla, (ii) accettarla parzialmente oppure (iii) rifiutarla. Nei primi due casi (accoglimento totale o parziale), Ryanair ne avrebbe dato comunicazione a Codacons e avrebbe erogato ai consumatori le somme riconosciute. Diversamente, in caso di rifiuto, Ryanair ha affermato di aver fornito al Codacons le informazioni e i documenti in base ai quali avrebbe ritenuto infondata la richiesta del consumatore (ad es. rapporti meteorologici, notifiche di sciopero, dichiarazioni aeroportuali relative alla sicurezza o alla chiusura della pista di atterraggio). Codacons, a sua volta, avrebbe potuto analizzare la posizione di Ryanair<sup>30</sup> e formulare, entro 60 giorni (nonché entro il termine di 90 giorni dalla richiesta del consumatore), una seconda proposta che Ryanair era tenuta a riscontrare entro e non oltre 15 giorni.

**40.** In caso di ulteriore riscontro negativo da parte della compagnia aerea, Codacons ne avrebbe dato comunicazione al consumatore, dichiarando terminata la procedura di conciliazione. In caso di riscontro positivo o parzialmente positivo di Ryanair, sempre secondo quanto riferito dalla stessa compagnia aerea, Codacons avrebbe dovuto trasmettere al passeggero la proposta definitiva<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup> [Cfr. comunicazioni prot. n. 35913 del 09/04/2021 e prot. n. 39740 del 23/04/2021 pervenute in risposta alla richiesta di informazioni trasmessa in data 18 marzo 2021 (prot. n. 30564).]

<sup>26</sup> [Il reclamo alla compagnia era condizione di procedibilità per l'attivazione della procedura ADR che, a sua volta, doveva essere avviata entro e non oltre i 12 mesi successivi all'invio dello stesso reclamo in caso di risposta di Ryanair ritenuta non soddisfacente dal consumatore oppure in caso di mancata risposta da parte della stessa compagnia entro il termine di 60 giorni dal reclamo.]

<sup>27</sup> [Secondo quanto specificato da Codacons (cfr. comunicazione prot. n. 35913 del 9/4/2021), un avvocato di primo livello – coordinatore – avrebbe dovuto assegnare i ticket ad un avvocato di secondo livello sulla base del numero del volo; quest'ultimo avrebbe dovuto effettuare uno screening sulla richiesta per vedere se era in linea con il contratto Ryanair e inserire in sistema le eventuali richieste al consumatore di documenti mancanti o da integrare. Non appena caricate le pratiche, il sistema avrebbe informato l'avvocato di secondo livello che le avrebbe guardate, controllate e, se complete, avrebbe dichiarato con un flag che la procedura poteva essere aperta.]

<sup>28</sup> [Cfr. Allegato 1 alla comunicazione prot. n. 39740 del 23 aprile 2021.]

<sup>29</sup> [Ai sensi dell'art. 2 del Manuale delle procedure operative la procedura ADR deve essere avviata previo reclamo alla compagnia aerea, non devono essere passati meno di 60 giorni e più di 12 mesi dal reclamo che deve avere ad oggetto diritti scaturenti dall'applicazione del Regolamento 261/2004. Una volta verificata la possibilità di avviare la procedura ADR da parte dell'avvocato di secondo livello, l'avvocato di primo livello avrebbe ricevuto un alert e, previa verifica, avrebbe inviato la richiesta di conciliazione a Ryanair (cfr. comunicazione prot. n. 35913 del 9/4/2021).]

<sup>30</sup> [Sempre secondo quanto precisato da Codacons, (cfr. comunicazione prot. n. 35913 del 9/4/2021) “Quando Ryanair risponde, la risposta viene controllata dall'avvocato di secondo livello, per verificarne la conformità alla richiesta ovvero controllare se ci sono state risposte non condivisibili e, in base alla risposta fornita, l'avvocato di secondo livello richiede una revisione sul sistema; l'avvocato di primo livello autorizza sul sistema l'invio della richiesta di revisione a Ryanair e si attende la risposta della compagnia”.]

<sup>31</sup> [Alcuni esempi di accordi transattivi stipulati con l'ausilio di Codacons prima dell'adozione della piattaforma online sono stati prodotti agli atti da Ryanair (cfr. Allegato 5 alla comunicazione prot. n. 39740 del 23 aprile 2021).]

**41.** Con riferimento alla conclusione della procedura, Codacons ha riferito che la valutazione di conformità della risposta di Ryanair rispetto alla proposta conciliativa sarebbe stata effettuata dagli avvocati (di primo e secondo livello) incaricati dalla stessa associazione cui spettava altresì la funzione di dichiarare conclusa la conciliazione. A tal proposito Codacons ha inoltre precisato che una volta concluso tale processo, il sistema avrebbe inviato al consumatore un messaggio di chiusura procedura con il relativo esito<sup>32</sup>.

**42.** Dalla documentazione agli atti, emerge anche che, secondo quanto convenuto tra Ryanair e Codacons, ogni eventuale proposta di Ryanair formulata in favore dei consumatori all'esito della procedura non dovesse essere formulata in modo vincolante per la stessa compagnia, anche in caso di decisione di accettazione. In tal senso, infatti, l'articolo 4 dell'accordo del 9 agosto 2019 prevede espressamente che *"I risultati e decisione dell'ADR Codacons non saranno vincolanti per nessuna delle Parti. Ciò potrebbe essere riconsiderato in futuro, previo accordo delle Parti"*<sup>33</sup>. Al riguardo, il *Manuale delle procedure operative* specifica, all'articolo 13, che *"La risoluzione offerta dal Codacons non è vincolante per Ryanair"*<sup>34</sup>. Questa circostanza non risulta essere stata mai precisata ai consumatori. Emerge anzi che, rispetto ai consumatori, il modulo cartaceo standard predisposto da Codacons per la gestione della procedura ADR prima dell'implementazione della piattaforma *online* contenesse una proposta di *"accordo transattivo, a tacitazione di ogni pretesa del passeggero reclamante"*<sup>35</sup>.

**43.** Le risultanze istruttorie confermano, inoltre, la mancata predisposizione di un verbale di conciliazione idoneo ad attestare formalmente l'esito positivo o negativo della procedura stessa e l'eventuale conclusione di un vero e proprio accordo di conciliazione, vincolante per entrambe le parti, in forza del quale la compagnia aerea sarebbe stata giuridicamente obbligata a dar esecuzione alle decisioni eventualmente favorevoli per i consumatori, peraltro unilateralmente adottate dalla stessa. Le decisioni di Ryanair, in particolare, a seguito dell'implementazione (risalente al mese di febbraio 2020)<sup>36</sup> della piattaforma *online*, venivano semplicemente comunicate da parte di Codacons/Termilcons ai consumatori, mentre la relativa esecuzione, di cui le associazioni non avevano alcuna evidenza, era rimessa alla spontanea iniziativa della stessa compagnia. Ciò risulta espressamente riconosciuto dallo stesso rappresentante legale dell'associazione Termilcons che, in occasione dell'accertamento ispettivo del 22 luglio 2021, ha confermato che *«all'esito della procedura ADR non viene predisposto alcun verbale di conciliazione e che la decisione di Ryanair anche in merito all'eventuale accoglimento delle istanze dei consumatori viene comunicata a questi ultimi. Termilcons non ha evidenza dell'effettivo pagamento, da parte di Ryanair, delle somme riconosciute dalla stessa compagnia ai consumatori all'esito della procedura»*. Anche questa circostanza non risulta preventivamente resa nota al consumatore.

**44.** Risulta infine che il *Manuale delle procedure operative*<sup>37</sup> prevedeva espressamente alcune istruzioni vincolanti fornite dalla compagnia aerea in merito alla posizione (*"difendere"* ovvero *"transare"*) che Codacons avrebbe dovuto assumere rispetto alle istanze dei consumatori relative ad alcune fattispecie di eventi eccezionali, specificamente indicate<sup>38</sup>, suscettibili di giustificare il mancato indennizzo degli stessi reclamanti. Ryanair aveva inoltre indicato le modalità di difesa e di utilizzo delle prove prodotte dalla medesima compagnia oltre a fornire l'indicazione di ignorare le istanze provenienti dalle società di gestione dei reclami (c.d. CMC) e dagli *"avvocati seriali"*<sup>39</sup>.

**45.** Codacons risulta avere approvato tale bozza il giorno stesso della ricezione, senza formulare alcun rilievo al riguardo (fatta salva la mera sostituzione del riferimento a Codacons con Termilcons), nonostante da un confronto interno all'associazione fosse, sin da subito, emersa la necessità di un approfondimento sui casi indicati da Ryanair *"come eccezionali/non eccezionali"* ai fini del riconoscimento o meno del diritto ad un indennizzo dei consumatori<sup>40</sup>.

**46.** La *"questione strategica"* relativa alle modalità di gestione delle *"casistiche "escludenti" quali, ad esempio, l'impatto del velivolo con uccelli, guasti indipendenti dalla compagnia etc."*, rispetto alla quale Ryanair adottava un'interpretazione meno favorevole per i consumatori in merito alle asserite circostanze eccezionali che potevano

---

<sup>32</sup> [Cfr. comunicazione prot. n. 35913 del 9/4/2021.]

<sup>33</sup> [Cfr. versione in lingua italiana dell'art. 4 dell'Accordo. La stessa previsione, nella versione in lingua inglese, recita testualmente: *"The findings and award of the Codacons ADR will not be binding on any parties. This might be reconsidered in the future, subject to the parties' agreement"*.]

<sup>34</sup> [Cfr. Allegato 1 alla comunicazione prot. n. 39740 del 23 aprile 2021.]

<sup>35</sup> [Cfr. Allegato 3 (esempi di proposte conciliative) alla comunicazione prot. n. 67186 del 26 agosto 2021.]

<sup>36</sup> [Cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 18 e, in particolare, le dichiarazioni rese dal rappresentante legale dell'associazione Termilcons riportate nel verbale del 22 luglio 2021.]

<sup>37</sup> [Cfr. Manuale delle procedure operative (Allegato 1 alla comunicazione prot. n. 39740 del 23/4/2021).]

<sup>38</sup> [Cfr. articoli 9 [Posizione di Ryanair rispetto ad alcuni casi], 10 [Posizione di Ryanair sulle società di gestione dei reclami (Le cosiddette CMC)] e 11 [Prove da produrre per le difese] del citato Manuale delle procedure operative.]

<sup>39</sup> [Cfr. art. 10 del Manuale delle procedure operative che prescrive formalmente l'indicazione di Ryanair, di *«ignorare le società di gestione dei reclami e i cosiddetti "avvocati seriali"»* e, pertanto, di non trattare *«i casi delle CMC a livello di mediazione»*, precisando infine che *«Il Codacons deve fare riferimento agli articoli 15.2 e 15.4 dei nostri termini e condizioni, se necessario»*.]

<sup>40</sup> [Cfr. scambio di e-mail del 9 agosto 2019 riportato nel documento del fascicolo ispettivo n. 22.]

giustificare il mancato rimborso/indennizzo dei consumatori, risulta oggetto di una corrispondenza interna<sup>41</sup> al Codacons risalente alla fine del mese di settembre 2019.

**47.** La problematica delle cause eccezionali escludenti veniva successivamente ripresa dal responsabile degli affari legali di Ryanair con lettera formale<sup>42</sup> inviata al Codacons il 31 ottobre 2019. Quest'ultimo, con riferimento alle prime proposte conciliative formulate da Codacons, confermava la posizione di chiusura della compagnia rispetto ai reclami in questi casi, anche sulla base di alcuni precedenti giurisprudenziali citati, avvisando inoltre Codacons di non invitare i propri passeggeri a inoltrare i rispettivi reclami alla stessa associazione qualora quest'ultima avesse adottato una diversa interpretazione di circostanza straordinaria e, nel contempo, chiedendo a Codacons di fornire esempi specifici delle prove che Ryanair avrebbe dovuto fornire per dimostrare la sussistenza di tali circostanze.

**48.** Alla risposta di Codacons del 4 novembre 2019<sup>43</sup>, nella quale l'associazione cita alcuni casi giurisprudenziali in merito alle c.d. "cause eccezionali" favorevoli per i consumatori, precisando che "*l'importante è la trasparenza e far capire ai consumatori le motivazioni delle decisioni*", fa seguito l'ulteriore risposta di Ryanair<sup>44</sup>, che chiude lo scambio ribadendo le proprie argomentazioni e l'invito a segnalare in che misura i precedenti citati dalla compagnia non sarebbero adeguati. Da questo momento non risultano ulteriori repliche da parte di Codacons.

**49.** Dai dati quantitativi relativi agli esiti delle procedure ADR, emerge una certa tendenza della compagnia a non accogliere le istanze dei consumatori, soprattutto nei primi mesi di implementazione, tanto da indurre Codacons ad evidenziare i risultati negativi in una e-mail del 22 ottobre 2019<sup>45</sup> in cui affermava che "*Le conciliazioni con esito positivo in prima istanza, concluse con la corresponsione dell'indennizzo, sono state 2 su 78. Per tutte le altre la maggiore causa che Ryanair adduce per il mancato riconoscimento dell'indennizzo è la sussistenza di una delle cause eccezionali escludenti di cui al Reg. 261*". Al riguardo la stessa associazione evidenziava inoltre che "*Non sempre, però, le predette cause di esclusioni sembrano essere attendibili*", citando alcuni esempi in tal senso<sup>46</sup> ed aggiungendo che "*quando a fine anno faremo il report dei risultati dell'accordo, possibilmente con una conferenza stampa, anche per verificare la possibilità di dare l'Ok Codacons, dovremo dire che è servito e serve a ben poco, visto che quasi nessun reclamo è stato accolto da voi e quindi la immagine sia vostra che nostra non ne uscirà bene...*".

**50.** Più in generale, da alcuni report acquisiti agli atti in occasione dell'accertamento ispettivo<sup>47</sup> risulta che, al 22 luglio 2021, sono state avviate da Termilcons/Codacons [1.000-5.000] procedure di conciliazione nei confronti di Ryanair, la maggior parte delle quali si sono concluse con esito negativo per i consumatori. I dati ivi riportati appaiono in linea di massimacorrispondenti a quelli indicati nel report prodotto agli atti da Termilcons<sup>48</sup>, da cui risulta infatti che, alla data del 28 luglio 2021, su un totale di [1.000-5.000] proposte conciliative, le proposte accolte in prima istanza dalla compagnia sarebbero state poco meno di [500-1.000] (pari a circa 1/3 delle proposte totali). In relazione alle proposte

---

<sup>41</sup> [Cfr. e-mail del 24 settembre 2019 riportata nel documento del fascicolo ispettivo n. 37.]

<sup>42</sup> [Cfr. lettera contenuta nel documento del fascicolo ispettivo n. 56.]

<sup>43</sup> [Cfr. versione in italiano dell'e-mail del 4 novembre 2019 riportata nel documento del fascicolo ispettivo n. 66 di cui si riporta di seguito il testo: «Cari tutti, Comprendiamo le ragioni di Ryanair e sappiamo che la giurisprudenza può cambiare nel tempo. La Corte di Giustizia, ad esempio, la sez. III, con la sentenza 17/04/2018 n° C-195/17, ha chiarito l'interpretazione dello sciopero come causa eccezionale: non deve essere inerente all'ordinario esercizio dell'attività della compagnia aerea; deve sfuggire al suo controllo. Uno sciopero non necessariamente esonera dall'obbligo di corrispondere gli indennizzi, bensì occorre valutare, volta per volta, se sussistono le due condizioni enunciate dalla Corte. Un Giudice di Pace di Palermo ha riconosciuto il risarcimento (Gpd di Palermo sent. n. 1595/19- Nel caso di specie, è stata accolta la domanda di un passeggero che aveva acquistato un biglietto low cost per il volo Punta Raisi - Fiumicino, partenza alle 17 e arrivo alle 18,15. L'aereo, però, arriva a Roma soltanto alle 00,45 della notte, quando in aeroporto è quasi tutto chiuso). La Corte di Giustizia però, a proposito di "bird strike", ha affermato il seguente principio: "La collisione tra un aeromobile e un volatile costituisce una circostanza eccezionale che può liberare il vettore aereo dal suo obbligo di compensazione in caso di ritardo prolungato di un volo Tuttavia, allorché un esperto autorizzato a tale scopo abbia constatato dopo la collisione che l'aereo in questione è in grado di volare, il vettore non può giustificare il ritardo con la necessità di effettuare un secondo controllo". Il Reg. 261 stabilisce che la compagnia aerea deve risarcire i danni ai passeggeri a bordo per il ritardo accumulato dall'aereo solo a condizione che esso sfori le tre ore ma tale indennizzo non è dovuto se il ritardo è conseguenza di circostanze eccezionali come, ad esempio, il "bird strike". Se, però, il ritardo è superiore a quello che sarebbe giustificabile in ipotesi del genere allora non opera più la deroga e i passeggeri dovranno ottenere il ristoro per i danni subiti. Ciò detto, per la nostra Associazione l'importante è la trasparenza e far capire ai consumatori le motivazioni delle decisioni. [...]».]

<sup>44</sup> [Cfr. e-mail del 13 novembre 2019 riportata nel documento del fascicolo ispettivo n. 66 cit. in cui il rappresentante della compagnia afferma: "Ryanair submitted identical evidence to the Italian courts to that which it submitted to Codacons. However, while the Italian courts found in Ryanair's favour in relation to each of these disruptions, Codacons has found against Ryanair. In order to help our understanding of Codacons approach, I would be grateful if you could clarify specifically where you feel the Italian courts erred in its consideration of these disruptions.".]

<sup>45</sup> [Cfr. e-mail del 22 ottobre 2019 riportata nel documento del fascicolo ispettivo n. 60. Cfr. anche scambio di e-mail allegato alla comunicazione prot. n. 65625 del 11 agosto 2021.]

<sup>46</sup> [Cfr. e-mail del 22 ottobre 2019 riportata nel documento del fascicolo ispettivo n. 60.]

<sup>47</sup> [Cfr. documenti del fascicolo ispettivo n. 11 e n. 57 in cui è riportata anche l'indicazione della fattura emessa da Termilcons nei confronti di Ryanair relativamente a ciascuna pratica ADR avviata.]

<sup>48</sup> [Cfr. ALL. 4 (Elenco pratiche Ryanair) alla comunicazione prot. n. 65625 del 11 agosto 2021. In particolare, dal predetto report risulta che [1.000-2.000] proposte conciliative sarebbero state rifiutate o lasciate prive di riscontro da Ryanair, [100-200] risultavano ancora in attesa di rimborso (si tratterebbe di proposte relative a passeggeri a cui Ryanair aveva emesso voucher di valore pari alla prenotazione cancellata, rispetto alle quali sarebbe stata reiterata la richiesta di rimborso monetario che non risulta riscontata dalla compagnia), [10-50] in attesa di riscontro, [100-200] accolte solo parzialmente e, infine, [500-1.000] proposte conciliative sarebbero state accolte.]

rifiutate in prima istanza ([1.000-2.000]), gli incaricati di Codacons hanno successivamente inviato a Ryanair delle nuove proposte conciliative ([500-1.000] proposte) che, tuttavia, nella quasi totalità dei casi ([500-1.000], sono state rifiutate dalla compagnia aerea che ha confermato la propria precedente posizione. Analizzando specificamente le diverse causali, risulta che quasi tutti i casi di accoglimento delle proposte si riferivano a rimborsi per cancellazione dei voli ([500-1.000] su [500-1.000] accolte), fattispecie per la quale non rilevano normalmente le specifiche circostanze della cancellazione ed in cui il rimborso è senz'altro dovuto, mentre la quasi totalità delle proposte respinte riguardava la diversa situazione di ritardo nei voli, in cui invece rilevano maggiormente le peculiari situazioni e le specifiche ipotesi di circostanze eccezionali.

#### Le informazioni rese e le omissioni informative

**51.** Come si è visto, Ryanair ha presentato ai consumatori i servizi ADR offerti da Codacons enfatizzando la circostanza che si trattasse di un'importante associazione di consumatori e che, in quanto tale, avrebbe svolto la propria attività in modo autonomo ed imparziale. Rileva a tale riguardo il comunicato stampa<sup>49</sup> che Ryanair ha pubblicato sul proprio sito web aziendale, che dà conto di "una nuova partnership con la più importante associazione di consumatori italiana, Codacons, che vedrà la compagnia aerea firmare una Alternative Dispute Resolution (ADR) per i reclami dei clienti italiani" al fine di fornire loro "un meccanismo indipendente per la risoluzione e ulteriore certezza che i loro reclami vengano gestiti secondo i più alti standard professionali".

**52.** L'indipendenza ed imparzialità dell'organismo preposto alla gestione delle procedure ADR era evidenziata da Ryanair anche nelle comunicazioni con i singoli passeggeri<sup>50</sup> in cui era precisato che "Codacons is an independent, impartial scheme and we are a member of this scheme".

**53.** Ryanair tuttavia non ha fornito ai consumatori, tramite il proprio sito web aziendale o altro mezzo di comunicazione, informazioni essenziali relative alle modalità di svolgimento della procedura, contenute nell'Accordo del 9 agosto 2019 e nel *Manuale delle procedure*.

**54.** Pertanto, i consumatori hanno avuto a disposizione esclusivamente le poche informazioni riportate nella pagina web informativa <https://codacons.it/ryanair-reclamo/> del sito di Codacons<sup>51</sup>, che dovevano essere comunque reperite autonomamente, in quanto sul sito di Ryanair non era disponibile alcun link ipertestuale o altro genere di rinvio a tale pagina. Successivamente, Codacons ha reso disponibili alcune informazioni anche tramite la piattaforma online ADR (<http://www.codacons.cloud/>) oppure tramite l'apposito sito web dedicato all'iniziativa denominata "Ok Codacons" (<https://www.okcodacons.it/adr-alternative-dispute-resolution-2/>).

**55.** La documentazione acquisita<sup>52</sup> conferma inoltre che la descrizione della procedura, nella pagina web del sito di Codacons <https://codacons.it/ryanair-reclamo/> sopra richiamata, faceva riferimento ad una conciliazione paritetica rilevando: "La Commissione di conciliazione, composta da un conciliatore di Codacons e uno in rappresentanza di Ryanair, entro 90 giorni dal ricevimento della domanda di conciliazione da parte della compagnia aerea, comunicherà se Ryanair ha deciso di accogliere, accogliere parzialmente o rigettare le richieste del passeggero", senza fornire indicazioni adeguate e complete in merito alle caratteristiche della procedura sopra descritte.

**56.** Nella risposta alla richiesta di informazioni fornita prima dell'avvio del procedimento istruttorio *de quo*, la stessa associazione aveva, peraltro, affermato<sup>53</sup> che solo "Qualora necessario è previsto un secondo livello di esame delle controversie, equiparabile ad un organo paritetico di garanzia. In casi particolari le questioni vengono sottoposte all'esame paritetico del Collegio di Presidenza del Codacons e del competente Ufficio di Ryan air (Head of Legal | Customer Services)".

#### C) Il riconoscimento dei sigilli Ok Codacons

**57.** Come già evidenziato nei paragrafi precedenti, l'Accordo del 9 agosto 2019 tra Ryanair e Codacons non si limitava all'istituzione della nuova procedura ADR, ma, più in generale, risultava finalizzato al riconoscimento di due dei tre sigilli Ok Codacons allora previsti, vale a dire il "Trifoglio viola" che attesterebbe un' "Azienda affidabile con contratti customer friendly, termini e condizioni trasparenti e un servizio clienti efficiente" e il "Trifoglio blu" che attesterebbe invece un' "Azienda 4.0 con un sito Web intuitivo, una politica sui cookie trasparente e un uso corretto dei social media", prevedendo, a tal fine, la realizzazione di un'indagine WOR con un relativo report dei risultati ed il successivo monitoraggio. Parimenti, si è già evidenziato come la trattativa unitaria sarebbe stata avviata da Codacons nel 2018<sup>54</sup> e che la stessa avrebbe avuto ad oggetto proprio il programma Ok Codacons, come illustrato nella citata presentazione

<sup>49</sup> [Cfr. allegato 9 alla comunicazione prot. n. 39740 del 23/4/2021.]

<sup>50</sup> [Cfr. comunicazione prot. n. 39740 del 23/4/2021.]

<sup>51</sup> [Tale pagina web oggi non è più disponibile ma è stata acquisita agli atti con verbale del 24 maggio 2021.]

<sup>52</sup> [Cfr. scambio di e-mail interne del Codacons del 11 settembre 2019 riportate nel documento del fascicolo ispettivo n. 31; cfr. anche documento del fascicolo ispettivo n. 6.]

<sup>53</sup> [Cfr. comunicazione prot. n. 35913 del 09/04/2021.]

<sup>54</sup> [Cfr. documento del fascicolo ispettivo n.16.]

"IMPRESA AFFIDABILE E SOSTENIBILE percorso attuativo"<sup>55</sup> in cui venivano prospettate le diverse modalità, alternative, attraverso cui Ryanair avrebbe potuto conseguire tale riconoscimento.

**58.** A tal proposito, Ryanair ha riferito<sup>56</sup> che ai fini di tale riconoscimento Codacons avrebbe svolto un *audit* e monitoraggio che "ha ricompreso le seguenti attività: (i) revisione dei Termini e Condizioni Ryanair, nonché del contenuto delle informazioni veicolate ai passeggeri tramite il sito web [www.ryanair.com/it](http://www.ryanair.com/it) e gli account social media gestiti dal vettore; (ii) analisi delle recensioni e informazioni relative al vettore disponibili online, in particolare sui vari social media; (iii) sondaggio di opinione in due fasi tra i c.d. frequent flyers volto a valutare Ryanair rispetto a determinati parametri, anche in comparazione ad altre compagnie aeree".

*Il sondaggio di opinione*

**59.** In particolare, riguardo al sondaggio di opinione, Ryanair ha inoltre affermato che "Codacons ha successivamente effettuato un sondaggio di opinione strutturato in due parti (Allegato 7). La prima parte si è concentrata su 3.893 frequent flyers che hanno accettato di aderire al sondaggio (su 4.500 originariamente selezionati) e ai quali è stato chiesto di valutare le seguenti compagnie aeree: Alitalia, British Airways, Air France, Lufthansa e Ryanair", mentre "La seconda parte del sondaggio ha coinvolto i 483 frequent flyers di Ryanair che avevano partecipato alla prima parte del sondaggio ed altri 612 frequent flyers, ai quali è stato richiesto di valutare esclusivamente Ryanair". In linea con tale affermazione, la documentazione illustrativa<sup>57</sup> predisposta ai fini della conferenza stampa del 28 agosto 2019 di presentazione dell'Accordo, sembrerebbe prospettare al pubblico che il sondaggio d'opinione c.d. "Rate my trip" sia stato eseguito da Codacons.

**60.** Dalla documentazione ispettiva<sup>58</sup>, risulta invece che, nel corso della trattativa, Ryanair avrebbe dapprima proposto a Codacons di utilizzare i dati dei sondaggi già effettuati direttamente dalla compagnia sui propri passeggeri e, successivamente, avrebbe effettuato<sup>59</sup> una "estrapolazione dati dei passeggeri italiani che abbiamo intervistato nello stesso lasso temporale" cui si riferiva l'indagine WOR commissionata da Codacons. In particolare, atteso che le valutazioni dei consumatori emerse da tale attività erano meno favorevoli rispetto ai giudizi espressi in relazione alle altre compagnie aeree (in quanto "la maggior parte del campione sia stato preso a Fiumicino e il confronto sia stato fatto esclusivamente con legacy carrier (Alitalia, Air France, Lufthansa e British Airways) e nessuna low cost), la stessa compagnia avrebbe inviato<sup>60</sup> a Codacons "il documento con i risultati del nostro sondaggio Rate My Trip degli ultimi 12 mesi sul mercato italiano".

**61.** La circostanza che il sondaggio sia stato effettuato direttamente dalla compagnia aerea e non dalla società incaricata per la realizzazione dell'indagine WOR trova riscontro anche nella documentazione prodotta dalla stessa Termilcons<sup>61</sup>, ed in particolare in una copia dell'e-mail e del questionario che Ryanair aveva inviato ai propri passeggeri dopo i rispettivi viaggi, con il resoconto dei risultati ottenuti dalle risposte ricevute negli ultimi 12 mesi.

**62.** Per quanto riguarda invece i risultati della ricerca WOR che Codacons aveva commissionato a [OMISSIS], dalle evidenze acquisite<sup>62</sup> risulta che la stessa associazione li avrebbe inviati in anteprima a Ryanair, nelle more dell'asserita valutazione (ancora in corso) da parte del "collegio di presidenza del Codacons", anticipando al contempo come le conclusioni emerse dall'indagine avrebbero evidenziato "che i passeggeri, nell'esperienza di viaggio con Ryanair, hanno apprezzato maggiormente i seguenti aspetti: puntualità, convenienza del prezzo, capillarità del network. I passeggeri migliorerebbero: comfort del volo, pulizia, semplificazione e trasparenza delle procedure burocratiche nonché la qualità dell'assistenza del personale di terra".

**63.** Al riguardo, tuttavia, in una bozza di report predisposta da [OMISSIS], si segnalava come i commenti positivi da parte dei consumatori corrispondessero solamente a "circa il 23% del totale" e che tali commenti positivi fossero

---

<sup>55</sup> [Cfr. presentazione denominata "IMPRESA AFFIDABILE E SOSTENIBILE percorso attuativo" (documento del fascicolo ispettivo n. 62) risalente al mese di gennaio 2019.]

<sup>56</sup> [Cfr. comunicazione prot. n. 67186 del 26 agosto 2021.]

<sup>57</sup> [Cfr. allegato 10 alla comunicazione prot. n. 39740 del 23/4/2021.]

<sup>58</sup> [Cfr. e-mail di Codacons del 12 luglio 2019 riportata nei documenti del fascicolo ispettivo n. 16 e n. 38 da cui risulta che Ryanair, nel proporre a Codacons l'utilizzo dei propri dati, citasse come esempio un recente sondaggio, eseguito in modo casuale tramite e-mail (il giorno dopo il viaggio) o APP (quando i passeggeri raggiungono la destinazione), "su un campione di circa 25.000-30.000 italiani che partecipano mensilmente alla nostra indagine". Al riguardo, inoltre, Ryanair segnalava a Codacons la possibilità di "estrarre dati specifici per il mercato italiano e preparare/emettere un comunicato stampa tailor made che presenti l'integrazione dei risultati del nostro sondaggio con l'opinione complessiva sul WOR per il mese specifico preso in considerazione". In particolare, dal documento del fascicolo ispettivo n. 16 risulta che in relazione al sondaggio (c.d. rate my trip) effettuato da Ryanair sui propri passeggeri ed alla potenziale integrazione di questo con l'indagine WOR oggetto dell'accordo, la compagnia avrebbe allegato, a titolo di esempio, un comunicato stampa risalente alla settimana precedente nonché "un esempio del sondaggio vero e proprio (sia in inglese che in italiano) (...) su un campione di circa 25.000-30.000 italiani che partecipano mensilmente alla nostra indagine".]

<sup>59</sup> [Cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 21.]

<sup>60</sup> [Cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 21.]

<sup>61</sup> [Cfr. ALL. 3 alla comunicazione prot. n. 65625 del 11 agosto 2021.]

<sup>62</sup> [Cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 21.]

“sospettati di minore autenticità, soprattutto se presenti in spazi accessibili o gestiti direttamente dall’Impresa”<sup>63</sup>. Dall’indagine WOR risultavano emergere invece numerose criticità relative all’esperienza di viaggio dei passeggeri con Ryanair, dalla fase precedente la partenza (prenotazione e *check-in*, procedure d’imbarco) fino al volo (pulizia dei vettori, spazio e comodità dei posti, assistenza a bordo) e alle fasi successive (bagagli smarriti, servizio assistenza clienti), ivi compresi i servizi connessi<sup>64</sup>.

**64.** A dispetto di tali evidenze, che delineavano un quadro di notevole insoddisfazione dei consumatori, il 13 novembre 2019, dopo circa una settimana dal ricevimento dei sondaggi da parte di Ryanair, Codacons comunicava<sup>65</sup> alla medesima compagnia aerea la propria valutazione positiva ai fini del riconoscimento Ok Codacons. In particolare, Codacons riferiva a Ryanair di avere «esaminato la vostra ricerca e, confrontandola con il WOR da noi effettuato, il Codacons ha formulato le seguenti CONCLUSIONI L’indagine Codacons conferma un sufficiente allineamento con l’indagine diretta di Ryanair; le differenze che indicano risultati meno positivi, sono comprensibili dato il target di riferimento lavorato da Codacons che, normalmente, è più schietto e immediato, possiamo dire più rigoroso in quanto non si esprime con l’entusiasmo: “il viaggio è andato bene”. Sono approcci diversi che difficilmente possono combaciare. L’evidenza è che gli scostamenti sono contenuti e, comunque, riguardano sostanzialmente valutazioni su aspetti influenzati dal confronto con altre esperienze passate con vettori “legacy”, che non sono low cost».

*La revisione dei Termini e Condizioni di Ryanair*

**65.** Riguardo l’attività di revisione dei “Termini & Condizioni” di viaggio di Ryanair (T&C), dalla documentazione acquisita<sup>66</sup> risulta che Codacons si sia limitata a richiedere a Ryanair un’integrazione della clausola 15.2 al fine introdurre la nuova previsione della possibilità per i passeggeri di rivolgersi alla stessa associazione (indicando la relativa casella di posta elettronica) per la presentazione dei propri reclami, prevedendo al contempo, in caso di richieste manifestamente infondate o eccessive, in particolare per il loro carattere ripetitivo, il diritto di Ryanair di addebitare ai passeggeri reclamanti un contributo spese ragionevole, tenendo conto dei costi amministrativi sostenuti.

**66.** Dai successivi scambi<sup>67</sup>, risulta inoltre che le suddette modifiche contrattuali suggerite da Codacons sono state a loro volta sottoposte a revisione da parte di Ryanair, che aveva altresì proposto di spostare le integrazioni e effettuate nel nuovo paragrafo 15.3 dei T&C (in luogo del paragrafo 15.2 in cui erano state precedentemente inserite), specificamente dedicato alle procedure ADR (sul modello di quanto già previsto in Francia, Germania e UK). Codacons, infine, ha accettato la predetta controproposta di Ryanair<sup>68</sup> dichiarandosi “d’accordo su tutto (Vs. mail del 23.7), anche sulla modifica proposta da ultimo sulle clausole 15.2 e 15.3 delle vostre GTCC (Vs. mail del 25.7)”.

*Il rilascio del sigillo OK Codacons*

**67.** A seguito delle descritte attività, il 27 novembre 2019 Codacons riepilogava “il lavoro svolto in questi mesi, in seguito alla firma dell’accordo del 9 agosto”<sup>69</sup>, ricordando che erano stati modificati i “Termini & Condizioni” di viaggio “oggetto di esame congiunto” attraverso l’inserimento del paragrafo “15.3 Risoluzione Alternativa delle Controversie”<sup>70</sup> nonché evidenziando come fossero «stati confrontati i risultati del WOR (e-mail del 20.9.19) ed il sondaggio “Rate My Trip degli ultimi 12 mesi sul mercato italiano” di Ryanair (e-mail del 7.11.19)», e comunicava<sup>71</sup> a Ryanair la seguente conclusione finale: «Allo stato, dunque, il Codacons può riconoscere il sigillo di affidabilità “Ok Codacons” a Ryan air per aver modificato le condizioni generali di trasporto, aver adottato una procedura ADR per le controversie disciplinate dal Reg. EU 261/2004 ed essersi sottoposta ad una indagine sulla qualità dei servizi, con l’impegno ad effettuare un monitoraggio dei risultati ottenuti. Le modalità di utilizzo del bollino e la comunicazione

<sup>63</sup> [Cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 7. Nel report predisposto da [OMISSIS] si precisa altresì che «La partecipazione ai social e gli interventi che vengono rilasciati sono in maggioranza negativi. Abbiamo analizzato 42.150 post selezionati per argomentazioni specifiche pubblicati nell’ultimo anno: di questi il 68,5% sono critici e il 31,5% positivi e/o costruttivi. Quelli negativi sono più articolati e dettagliati, quelli positivi più generici».]

<sup>64</sup> [Cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 7. .].

<sup>65</sup> [Cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 21.]

<sup>66</sup> [Cfr. documenti del fascicolo ispettivo n.16 e n. 38.]

<sup>67</sup> [Cfr. e-mail del 23 luglio 2019 riportata nel documento del fascicolo ispettivo n. 22.]

<sup>68</sup> [Cfr. e-mail di Codacons del 26 luglio 2019 riportata nel documento del fascicolo ispettivo n. 22.]

<sup>69</sup> [Cfr. e-mail del 27 novembre 2019 riportata nel documento del fascicolo ispettivo n. 21.]

<sup>70</sup> [Di seguito il testo del paragrafo 15.3 (Risoluzione Alternativa delle Controversie) riportato nel citato documento del fascicolo ispettivo n. 21: “Qualora I passeggeri rimangano insoddisfatti della decisione finale presa dal nostro team di assistenza clienti, i Passaggeri manterranno il diritto di impugnare la decisione, incluso il diritto di ricorrere ai servizi di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) offerti da Codacons inviando la propria richiesta al [adr@codacons.cloud](mailto:adr@codacons.cloud)”.]

<sup>71</sup> [A tal proposito, cfr. anche processo verbale di accertamento ispettivo del 22 luglio 2021 in cui Termilcons ha dichiarato che “Il rilascio del sigillo da parte di Termilcons presuppone il “nulla osta” da parte del Codacons che è l’ente che ha effettuato le valutazioni a tal fine necessarie sulla base dei risultati delle indagini svolte dalla società [OMISSIS].”.]

dello stesso saranno concordato da Codacons e Ryan air. Nel mese di marzo 2020, inoltre, Codacons e Ryan air esamineranno i risultati dei primi 6 mesi di gestione della procedura ADR e di soluzione dei reclami»<sup>72</sup>.

**68.** I due riconoscimenti Ok Codacons (Trifoglio viola e Trifoglio blu), tuttavia, secondo quanto riferito dalla stessa associazione<sup>73</sup>, sarebbero stati formalmente attribuiti solo il 21 gennaio 2020 (a seguito dei 6 mesi di prova) "dopo un lavoro che ha impegnato per mesi l'Associazione, attraverso i propri partner, mediante l'esperimento di un sondaggio presso i consumatori, il confronto dell'esito con la compagnia e poi la condivisione pubblica dei risultati nella conferenza stampa del 28.8.2019, come si evince dalla presentazione che si allega. (doc 3) ed il lavoro, esemplificativamente, svolto sulle CGC (doc. 4)".

**69.** Dalla documentazione acquisita<sup>74</sup> emerge l'ampio risalto pubblicitario che Ryanair ha dato al riconoscimento del sigillo "Ok Codacons". Già nel comunicato stampa<sup>75</sup> pubblicato sul sito di Ryanair il 28 agosto 2019, in occasione della presentazione dell'Accordo, Ryanair preannunciava che "esibirà con orgoglio il riconoscimento OK Codacons in Italia per dimostrare che è la compagnia aerea di cui i consumatori italiani possono fidarsi in termini di valore e affidabilità". In occasione della successiva formalizzazione dei riconoscimenti, annunciata il 21 gennaio 2020, Ryanair affermava «di essere stato il primo vettore ad ottenere il sigillo "OK Codacons", un riconoscimento per termini e condizioni affidabili e trasparenti, un servizio clienti efficiente e un sito web user friendly. Il conferimento da parte di Codacons – la principale associazione di consumatori in Italia – è giunto a seguito del feedback positivo dei consumatori italiani e dell'approvazione di ENAC»<sup>76</sup>. La stessa compagnia evidenziava inoltre che i riconoscimenti ricevuti da Codacons sarebbero stati il frutto di "una valutazione rigorosa dei servizi e delle politiche aziendali – compresi la puntualità, i prezzi, il network, il comfort di volo, la pulizia, la trasparenza delle procedure e la qualità dell'assistenza del personale". Peraltro, in vista della "Conferenza stampa in data 21 con consegna delle 2 targhe/shamrock viola e blu", la stessa compagnia avrebbe altresì richiesto a Codacons il "Trifoglio viola + blu in alta risoluzione che andremo ad inserire nelle ns comunicazioni ai passeggeri italiani (sito web/ email/social)"<sup>77</sup>.

*La mancanza di un'attività di monitoraggio*

**70.** Infine, come evidenziato in un'e-mail inviata da Codacons a Ryanair<sup>78</sup> nei giorni precedenti la conclusione dell'accordo del 9 agosto 2019, "Il mantenimento del sigillo OK CODACONS richiede l'impegno a sottoporsi al monitoraggio delle attività svolte (per 12 mesi), secondo modalità e costi da concordare, per verificare l'andamento e la gestione delle criticità (ad es. qualità e numero dei reclami; andamento delle conciliazioni; esame delle condizioni generali di contratto, se variate)".

**71.** La prevista attività di monitoraggio, tuttavia, non trova riscontro nelle evidenze acquisite. A tal proposito, infatti, in occasione dell'accertamento ispettivo, Termilcons<sup>79</sup> ha dichiarato che "Il previsto monitoraggio finalizzato al mantenimento del sigillo "OK Codacons" non è stato effettuato da Termilcons a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19".

*Le nuove modalità di rilascio dei sigilli Ok Codacons e le relative informazioni ai consumatori*

**72.** Codacons ha da ultimo comunicato<sup>80</sup> alcune modifiche adottate rispetto alle modalità di rilascio dei sigilli OK Codacons "Azienda affidabile, Azienda Sostenibile e Azienda 4.0". In particolare, la stessa associazione ha aggiornato la pagina del sito internet <https://www.okcodacons.it/> introducendo una pagina cd. "prehome" contenente un disclaimer in cui è sintetizzata la natura e la finalità del riconoscimento<sup>81</sup>, chiarendo che "La procedura per l'ottenimento del riconoscimento è a titolo oneroso per le aziende richiedenti ed è affidata a Ter.Mil.Cons." il quale è "interamente

---

<sup>72</sup> [Cfr. e-mail del 27 novembre 2019 riportata nel documento del fascicolo ispettivo n. 21.]

<sup>73</sup> [Cfr. comunicazione prot. n. 35913 del 9 aprile 2021.]

<sup>74</sup> [Cfr. allegati n. 8, n. 9, n. 11 e n. 12 alla comunicazione prot. n. 39740 del 23/4/2021. A tal proposito, cfr. anche l'art. 8 ("Obblighi reciproci delle parti") dell'Accordo del 9 agosto 2019 in cui "Le parti convengono di emettere un comunicato stampa congiunto per annunciare l'accordo di cui sopra in merito ai servizi ADR che devono essere forniti da Codacons ai clienti RYR dopo la firma del presente accordo, a partire dal 2 settembre 2019".]

<sup>75</sup> [Cfr. allegato 9 alla comunicazione prot. n. 39740 del 23/4/2021.]

<sup>76</sup> [Cfr. allegato 8 alla comunicazione prot. n. 39740 del 23/4/2021.]

<sup>77</sup> [Cfr. e-mail del 8 gennaio 2020 riportata nel documento del fascicolo ispettivo n. 42.]

<sup>78</sup> [Cfr. e-mail del 1° agosto 2019 riportata nel documento del fascicolo ispettivo n. 22.]

<sup>79</sup> [Cfr. verbale di accertamento ispettivo del 22 luglio 2021.]

<sup>80</sup> [Cfr. comunicazione prot. n. 39569 del 09/05/2022.]

<sup>81</sup> [Secondo quanto riportato nella pagina <https://www.okcodacons.it/> "L'OK CODACONS è il riconoscimento rilasciato dal CODACONS alle aziende richiedenti, a fronte dell'esito positivo di un percorso di analisi, verifica e monitoraggio effettuato su criteri oggettivi e predeterminati circa le policy e i processi aziendali. Il riconoscimento può avere ad oggetto l'affidabilità, per l'ottenimento dell'Ok CODACONS Azienda Affidabile, la sostenibilità, per l'ottenimento dell'Ok CODACONS Azienda Sostenibile e l'utilizzo delle nuove tecnologie, per l'ottenimento dell'Ok CODACONS Azienda 4.0".]

controllato sul piano gestionale" da Codacons; al contempo è specificato che "l'analisi della documentazione contrattuale viene svolta da uno Staff legale CODACONS altamente specializzato"<sup>82</sup>.

**73.** Nella medesima pagina, si precisa inoltre che tale riconoscimento non sarebbe "uno strumento di marketing" e che non comporterebbe una comparazione con aziende del medesimo settore, in quanto finalizzato a "compiere approfondimenti che muovono dalle prescrizioni normative di base e di settore e dalla ventennale esperienza nel settore dei contratti di massa".

**74.** Nella nuova pagina web denominata "Trasparenza"<sup>83</sup>, si specifica altresì che "L'audit, necessario a verificare la sussistenza dei requisiti oggettivi per l'ottenimento dei riconoscimenti Ok Codacons, è disciplinato dalle cd. Schede tecniche specifiche di ciascun riconoscimento (riassunte in forma sintetica e grafica nelle pagine del sito dedicate ai singoli Ok). Tali schede sono allegato e parte integrante dell'accordo trilaterale che l'Azienda firma con CODACONS e Ter.Mil.Cons."<sup>84</sup>.

**75.** Nella medesima pagina web, a proposito della check list illustrata, viene specificato che "L'iter di valutazione prevede che l'Associazione chieda in primis all'Azienda di fornire informazioni e documenti, il cui elenco analitico e le cui modalità di richiesta e consegna sono disciplinate dalla **Scheda tecnica** specifica"<sup>85</sup>. Accanto alle check list delle attività di audit da svolgere, è prevista comunque la possibilità di derogare alle descritte procedure, concordando nuove modalità operative<sup>86</sup>.

**76.** Nella presentazione<sup>87</sup> disponibile in *prehome* sono inoltre indicati i criteri di valutazione che Codacons si impegna ad applicare in piena autonomia ed indipendenza<sup>88</sup>, nonché i "FATTORI PRECLUSIVI (DINIEGO E/O REVOCA DEL RICONOSCIMENTO)"<sup>89</sup>. E' altresì previsto che "saranno rese pubbliche anche le motivazioni in ragione delle quali il Codacons ha conferito il riconoscimento"<sup>90</sup>.

**77.** L'utilizzo del riconoscimento è infine subordinato alla "condizione che il logo risulti corredato da uno strumento (analogico o digitale) che consenta al consumatore e in generale all'utenza di accedere a specifiche indicazioni circa la natura dell'attività svolta dall'Associazione, lo scopo e la funzione del riconoscimento e del logo". Inoltre, è previsto l'impegno dell'azienda "a rendere informato il consumatore, al primo contatto, del carattere oneroso, delle limitazioni sottese e della metodologia seguita per il rilascio del riconoscimento di affidabilità Ok Codacons"<sup>91</sup>.

---

<sup>82</sup> [Cfr. <https://www.okcodacons.it/>. A tal proposito, nella pagina denominata "Trasparenza" (<https://www.okcodacons.it/trasparenza/>), è inoltre precisato che Termilcons è interamente controllata da Codacons "sul piano della gestione amministrativa ma non sul piano strettamente tecnico-scientifico (nel rispetto della Circ. Port. n. 0038226 del 5 Marzo 2013 del Ministero dello Sviluppo Economico)".]

<sup>83</sup> [Cfr. <https://www.okcodacons.it/trasparenza/>.]

<sup>84</sup> [Ad esempio, nella pagina "Ok Codacons Azienda Affidabile", riguardo lo scopo e gli strumenti, viene precisato che "Tale riconoscimento ha lo scopo di premiare un percorso volto allo sviluppo dell'affidabilità e dell'attenzione al rispetto dei diritti del consumatore da parte dell'azienda, dimostrando di aver adottato un'adeguata politica di informazione, contratti chiari con informative specifiche e trasparenti, in modo tale da costruire e gestire i rapporti Business to Consumer in modo virtuoso" cfr. <https://www.okcodacons.it/azienda-affidabile/>. In particolare, il riconoscimento azienda affidabile attesterebbe: "● Affidabilità generale e diritti del consumatore: l'affidabilità dell'azienda e dunque la sicurezza dei consumatori si traduce nell'uso di contratti privi di clausole vessatorie; di una adeguata informazione e una corretta pubblicità; nell'esercizio di pratiche commerciali secondo i principi di buona fede e di correttezza e di lealtà; nella correttezza, trasparenza e equità nei rapporti contrattuali; ● Affidabilità economica: l'affidabilità economica, intesa come stabilità strutturale e patrimoniale, ha come obiettivo quello di assicurare la tutela degli interessi economici dei consumatori finali;".]

<sup>85</sup> [Cfr. <https://www.okcodacons.it/azienda-affidabile/>. Più in generale, Cfr. [https://www.okcodacons.it/wp-content/uploads/2022/03/Ok-CODACONS\\_Introduzione.pdf](https://www.okcodacons.it/wp-content/uploads/2022/03/Ok-CODACONS_Introduzione.pdf)]

<sup>86</sup> [Cfr. <https://www.okcodacons.it/azienda-affidabile/>. Più in generale, Cfr. [https://www.okcodacons.it/wp-content/uploads/2022/03/Ok-CODACONS\\_Introduzione.pdf](https://www.okcodacons.it/wp-content/uploads/2022/03/Ok-CODACONS_Introduzione.pdf)]

<sup>87</sup> [Cfr. [https://www.okcodacons.it/wp-content/uploads/2022/03/Ok-CODACONS\\_Introduzione.pdf](https://www.okcodacons.it/wp-content/uploads/2022/03/Ok-CODACONS_Introduzione.pdf)]

<sup>88</sup> [In particolare, Codacons si impegna a: (i) esaminare "l'attuale grado di diligenza dimostrato dall'azienda nel rispetto delle normative - anche regolamentari - che governano la materia oggetto di attestato (criterio normativo), e ciò conferendo assoluto rilievo ad un parametro di effettività (criterio del rispetto sostanziale non formale delle normative e dei diritti dei consumatori e degli utenti)"; (ii) conferire "valore agli impegni che l'azienda dichiara di aver assunto o di assumere per giungere al grado di effettivo rispetto dei parametri di cui sopra, salvo l'ulteriore impegno ad accettare successive verifiche (criterio dell'impegno secondo buona fede)"; (iii) conferire "valore alla qualità dell'attività e dei servizi che l'azienda dimostri di aver conseguito nello specifico ambito oggetto di riconoscimento anche attraverso la presenza di eventuali certificazioni ottenute (criterio della qualità dimostrata nello specifico ambito oggetto di riconoscimento)".]

<sup>89</sup> [A tal proposito, nell'ambito della fattispecie preclusiva consistente nel "mancato adeguamento dell'azienda a raccomandazioni o indicazioni vincolanti alla stessa indirizzate con provvedimento di qualunque forma dalle Autorità competenti", viene comunque fatta salva l'ipotesi in cui l'azienda si sia impegnata "ad effettuare detto adeguamento" oppure abbia impiegato "il massimo impegno per rispondere alle contestazioni ricevute".]

<sup>90</sup> [Cfr. [https://www.okcodacons.it/wp-content/uploads/2022/03/Ok-CODACONS\\_Introduzione.pdf](https://www.okcodacons.it/wp-content/uploads/2022/03/Ok-CODACONS_Introduzione.pdf)]

<sup>91</sup> [Cfr. [https://www.okcodacons.it/wp-content/uploads/2022/03/Ok-CODACONS\\_Introduzione.pdf](https://www.okcodacons.it/wp-content/uploads/2022/03/Ok-CODACONS_Introduzione.pdf)]

### **3) Le argomentazioni difensive dei professionisti**

#### **3.a Difese Ryanair**

**78.** Ryanair ha esposto le proprie argomentazioni difensive nell'ambito della memoria<sup>92</sup> pervenuta - contestualmente alla risposta alla richiesta di informazioni - in data 26 agosto 2021, nel corso dell'audizione del 6 ottobre 2021<sup>93</sup> e, infine, nella memoria conclusiva pervenuta il 15 aprile 2022<sup>94</sup>.

**79.** Secondo Ryanair la somma di € [OMISSIS] riconosciuta a Codacons sarebbe stata "esclusivamente finalizzata all'espletamento delle attività di audit e verifica da parte di Codacons e Ter.mil.cons., anche per il tramite di una società terza [OMISSIS], volta al possibile riconoscimento del sigillo OK Codacons"<sup>95</sup>.

**80.** Ryanair si sarebbe, inoltre, impegnata a riconoscere un compenso fisso di € [OMISSIS] + IVA per ogni pratica gestita dai conciliatori, a prescindere dall'esito della procedura proprio per garantire l'imparzialità dei conciliatori. Tale corrispettivo, peraltro, a giudizio della compagnia "non pregiudicherebbe per ciò stesso l'indipendenza ed imparzialità dell'organismo ADR".

**81.** Riguardo le modalità di svolgimento delle ADR, Ryanair ribadisce anzitutto che la procedura disciplinata dal Codice del Consumo (c.d. "procedura ADR consumo") non sarebbe obbligatoria per le imprese e che la stessa compagnia «non ha mai qualificato né inteso qualificare la procedura di conciliazione di Codacons come "procedura ADR consumo" e non ha mai prospettato tale dicitura nelle comunicazioni individuali ai passeggeri, né tantomeno sul proprio sito web o altro materiale veicolato ai passeggeri», precisando come solo pochissime imprese<sup>96</sup> avrebbero aderito ad una simile procedura mentre, al contrario, numerose imprese avrebbero aderito a procedure non disciplinate dal Codice del consumo, con organismi non iscritti nell'elenco del MISE.

**82.** In considerazione di tale premessa, la stessa compagnia "non sarebbe tenuta al rispetto degli obblighi informativi di cui agli artt. da 141 a 141-decies". In ogni caso Ryanair evidenzia al riguardo che i passeggeri avrebbero ricevuto da Ryanair le informazioni sulla procedura ADR non solo attraverso le comunicazioni individuali ma anche attraverso il richiamo contenuto nell'articolo 15.3 dei Termini e Condizioni di contratto di Ryanair.

**83.** Con riferimento alla mancata previsione di un verbale finale di conciliazione, Ryanair afferma che la Procedura si sarebbe conclusa "con la sottoscrizione di un accordo transattivo che risultava essere giuridicamente vincolante non solo per il consumatore bensì anche per lo stesso vettore aereo", come dimostrerebbero alcuni esempi prodotti agli atti<sup>97</sup>. Ciò che invece non sarebbe stato vincolante sia per Ryanair che per i consumatori sarebbe stata la semplice proposta di conciliazione formulata da parte di Codacons<sup>98</sup>.

**84.** Ryanair afferma di non aver mai fornito a Codacons "istruzioni vincolanti" in merito alla posizione da assumere rispetto a determinati reclami in quanto avrebbe "meramente condiviso con l'associazione la prassi interna applicata dai propri addetti al servizio assistenza clienti", derivante dalla giurisprudenza europea e dei vari Stati membri sull'interpretazione della nozione di "circostanza eccezionale" prevista dal Regolamento 261<sup>99</sup>, che la stessa compagnia "aveva riassunto nel Manuale proprio in quanto tale prassi veniva applicata dalla compagnia attraverso l'integralità del proprio network"<sup>100</sup>.

**85.** Pertanto, la "lista di eventi che viene internamente utilizzata dal servizio di assistenza clienti del vettore come indicazione di massima della posizione della compagnia rispetto alla qualificazione di un determinato evento come circostanza eccezionale ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento 261" fungerebbe da semplici linee guida per gli addetti ai reclami Ryanair e sarebbe stata condivisa con Codacons, attraverso il Manuale, "al fine di rendere noto alla stessa associazione quale fosse la policy del vettore aereo rispetto all'applicazione concreta dell'articolo 5 del Regolamento 261".

---

<sup>92</sup> [Cfr. comunicazione prot. n. 67186 del 26/08/2021.]

<sup>93</sup> [Cfr. verbale audizione del 6/10/2021 trasmesso a Ryanair a mezzo PEC del 15/10/2021 (prot. n. 78959).]

<sup>94</sup> [Cfr. memoria prot. n. 34985 del 15/04/2022.]

<sup>95</sup> [In tal senso, cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 22, pp. 14-16, in cui si precisa che "The € [OMISSIS] will cover not only the WOR survey, but also the three other procedural steps to obtain the OK Codacon seal. The purpose of the WOR Survey is to only and exclusively to obtain the OK Codacons seal".]

<sup>96</sup> [Si tratterebbe di Poste Italiane, Trenitalia, Trenord ed il Consorzio Netcomm (<https://www.mise.gov.it/index.php/it/214-faq/2040873-risoluzione-delle-controversie-domande-frequenti-faq>).]

<sup>97</sup> [Ryanair cita a tal fine gli esempi di proposte transattive sottoscritte dai consumatori e da Ryanair, contenute nell'Allegato 5 alla risposta alla richiesta di informazioni preistruttoria (comunicazione prot. n. 39740 del 23/04/2021) e nell'Allegato 3 alla memoria finale (prot. n. 34985 del 15/04/2022).]

<sup>98</sup> [In tal senso, infatti, il Manuale delle procedure operative predisposto da Ryanair si sarebbe limitato a prevedere che: "The resolution offered by Codacons is not binding on Ryanair", laddove il termine "Resolution" si riferirebbe alla proposta formulata da Codacons e non, invece, alla risoluzione eventualmente concordata.]

<sup>99</sup> [Al riguardo, infatti, Ryanair evidenzia che «Il Regolamento 261 non fornisce una definizione di "circostanza eccezionale", limitandosi ad indicare ai considerando n. 14 e 15, una serie di eventi che, sulla base di una valutazione da compiersi caso per caso, possono costituire una circostanza eccezionale, tale da esonerare il vettore dall'obbligo di corrispondere la compensazione pecuniaria».]

<sup>100</sup> [Ciò si evincerebbe da un'e-mail del 9 agosto 2019 acquisita agli atti (cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 22, p. 294) in cui Ryanair, allegando il proprio Manuale, precisa che "This is a draft only and we are happy to hear your comments and suggestions on how you wish to handle the cases".]

**86.** Una conferma in tal senso sarebbe rinvenibile nella rubrica dell'articolo 9 del Manuale ("Ryanair's position on specific points") e nel testo stesso della norma che recita "The following circumstances shall be considered as extraordinary" e che, secondo Ryanair, dovrebbe essere tradotto con il tempo passato ("Le seguenti circostanze sono considerate straordinarie") piuttosto che con quello futuro.

**87.** Da una corrispondenza interna di Codacons<sup>101</sup> si evincerebbe peraltro che la posizione assunta dalla stessa compagnia rispetto alle circostanze eccezionali "spesso non era condivisa da Codacons"<sup>102</sup>. In ogni caso, la stessa associazione, nella grande maggioranza dei casi, avrebbe "formulato delle proposte di conciliazione di segno diametralmente opposto alla posizione di Ryanair sulla nozione di circostanza eccezionale" ovvero avrebbe formulato una proposta "a favore del consumatore, indipendentemente dalla sussistenza o meno di" di una circostanza considerata eccezionale da Ryanair. Ulteriore conferma in tal senso sarebbe riconducibile al fatto che su [1.000 - 5.000] tickets aperti<sup>103</sup>, "Codacons ha raccomandato al vettore di riconoscere la compensazione pecuniaria, il rimborso delle spese sostenute e/o il rimborso del prezzo del biglietto in relazione ad un totale di [1.000 - 5.000] tickets (ovvero in relazione a circa il 77% dei tickets totali)", come attesterebbero le proposte prodotte agli atti<sup>104</sup>, a riprova del fatto che i conciliatori avrebbero agito "sempre e comunque nell'interesse dei passeggeri" e che le "istruzioni" di Ryanair non ne avrebbero inficiato la neutralità ed imparzialità.

**88.** A giudizio di Ryanair il mancato accoglimento di un reclamo non potrebbe essere considerato come di per sé "negativo" in quanto sarebbe necessario altresì verificare se lo stesso fosse ammissibile e fondato. In ogni caso, tra le procedure con esito positivo, oltre alle [500-1.000] proposte di conciliazione accolte integralmente, secondo la medesima compagnia dovrebbero essere conteggiate anche le [100-200] proposte parzialmente accolte e i [100-200] reclami "transati attraverso l'emissione di un voucher", nel qual caso le ADR avrebbero "dato esito positivo per circa il 45% delle pratiche gestite da Codacons". Ciò premesso, considerato che il mancato accoglimento di un precedente reclamo costituisce il presupposto per poter avviare la procedura ADR, "per le [1.000-2.000] pratiche con esito positivo o parzialmente positivo, l'intervento dell'associazione consumeristica ha avuto come effetto l'accoglimento di un'istanza che era stata in prima battuta rigettata dalla compagnia aerea".

**89.** Ryanair sostiene che il rilascio del sigillo non confermerebbe la qualità dei propri prodotti e/o servizi ma attesterebbe semplicemente l'«impegno della medesima società ad adottare il "Piano Interattivo per l'Ottimizzazione dei Servizi"», in base al quale la stessa compagnia aerea si sarebbe sottoposta ad un'indagine di mercato da parte di una società di consulenza terza ed indipendente. L'obiettivo di tale indagine, dunque, non sarebbe stato "quello di stabilire se il feedback dei passeggeri Ryanair fosse complessivamente positivo o negativo, ma piuttosto quello di individuare le principali criticità riscontrate dai passeggeri Ryanair nella loro esperienza di viaggio" e, pertanto, di "intraprendere di conseguenza un processo di miglioramento dei propri servizi".

**90.** Di conseguenza, gli esiti dell'indagine<sup>105</sup> si inserirebbero in una più ampia iniziativa della medesima compagnia aerea, denominata "Always Getting Better", nell'ambito della quale sarebbero stati somministrati ai passeggeri i questionari "Rate my trip", le cui risultanze sarebbero state successivamente condivise "con Codacons e [OMISSIS] nel contesto dell'indagine relativa all'OK Codacons". Il sondaggio "Rate my trip" non sarebbe dunque una mera indagine interna, priva di imparzialità e obiettività, in quanto raccoglierebbe "il feedback diretto di migliaia di passeggeri Ryanair (circa 250.000 all'epoca dei fatti), ai quali la compagnia aveva chiesto di valutare l'esperienza di viaggio in base ad una serie di parametri".

**91.** L'attività di audit svolta da Codacons non si sarebbe limitata alla sola modifica della clausola relativa alla nuova procedura ADR, di cui all'articolo 15, paragrafi 2 e 3 dei T&C in quanto Ryanair avrebbe apportato altre modifiche richieste da Codacons, quali quelle "relative alla possibilità di modificare i dettagli relativi al nome, data, orario e itinerario del volo". Al riguardo Ryanair afferma infatti di aver "modificato la propria policy e introdotto la facoltà per i passeggeri (i) di correggere gli errori minori di ortografia del nome gratuitamente, entro 48 ore prima della partenza e

---

<sup>101</sup> [Ryanair cita quali esempi in tal senso le e-mail del 9 agosto 2019 (cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 22, p. 1), del 24 settembre 2019 (cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 37, p. 30) con la relativa risposta (cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 37, p. 1), del 9 agosto 2019 (cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 22, p. 115) e del 24 settembre 2019 (cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 37, p. 1).]

<sup>102</sup> [Ryanair cita, ad esempio, il documento del fascicolo ispettivo n. 60, dove si legge: "Non sempre, però, le predette cause di esclusione sembrano essere attendibili".]

<sup>103</sup> [Come indicato al § 25 della prima memoria difensiva di Ryanair (comunicazione prot. n. 67186 del 26/08/2021), ad una singola procedura di conciliazione possono corrispondere due o più tickets.]

<sup>104</sup> [A tal fine, sono richiamate le proposte conciliative riportate, da ultimo, anche negli allegati 10 e 11 alla memoria finale (prot. n. 34985 del 15/04/2022). Al riguardo, inoltre, l'allegato 12 della medesima memoria finale attesterebbe "che anche nel caso di sussistenza di una circostanza eccezionale, ampiamente provata da parte del vettore, quale il maltempo, Codacons ha proposto - sia in prima che in seconda istanza - il riconoscimento a favore del consumatore della compensazione pecuniaria".]

<sup>105</sup> [Secondo Ryanair che i riscontri negativi costituirebbero circa il 68,5% del totale, in quanto dalle risultanze istruttorie emergerebbe che [OMISSIS] ha "analizzato 42.150 post selezionati per argomentazioni specifiche pubblicati nell'ultimo anno: di questi il 68,5% sono critici e il 31,5% positivi e/o costruttivi" (cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 7). In realtà tali dati, citati da Ryanair, si riferiscono ai soli commenti (post) dei passeggeri tramite i canali social.]

(ii) di modificare gratuitamente la data, orario ed itinerario del volo entro 24 ore dalla prenotazione” a seguito delle osservazioni sollevate da Codacons<sup>106</sup>.

**92.** Il corrispettivo per la procedura di revisione svolta dall’associazione consumeristica sarebbe un corrispettivo legittimo anche alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato<sup>107</sup>, in quanto funzionale a “coprire i costi relativi all’attività di monitoraggio, analisi e rilascio del certificato”, così come per “retribuire il servizio di revisione prestato”. Inoltre, riguardo il contestato ampio accordo economico, Ryanair evidenzia che la predisposizione di una procedura ADR ed il rilascio del sigillo OK Codacons erano “necessariamente strettamente collegati, in quanto la prima (ovvero la predisposizione di una procedura ADR) era a tutti gli effetti uno dei prerequisiti per l’ottenimento del secondo (sigillo OK Codacons)”.

**93.** Ryanair avrebbe fatto legittimo affidamento sulle credenziali dell’associazione tra cui, in particolare, l’iscrizione all’elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti maggiormente rappresentative a livello nazionale tenuto dal Ministero dello Sviluppo Economico (“MISE”). Sulla base di tale presupposto, pertanto, la compagnia riferisce di aver fatto affidamento sulla serietà e legittimità dell’iniziativa proposta da Codacons. Peraltro, proprio l’iscrizione al predetto elenco e l’affidamento sui requisiti e credenziali ritenuti idonei dal MISE, avrebbe spinto Ryanair a rivolgersi a tale associazione piuttosto che ad una qualsiasi società a scopo di lucro. Inoltre, non avrebbe potuto avere gli strumenti per valutare se l’attività di Codacons propedeutica al rilascio del sigillo rispettasse “criteri scientifici di valutazione e/o riscontri oggettivi” e, di conseguenza, eventuali mancanze da parte dell’associazione non sarebbero imputabili a Ryanair.

**94.** Con riferimento alle procedure ADR, Ryanair avrebbe altresì fatto affidamento sul favor manifestato dall’ENAC, vale a dire il *National Enforcement Body* preposto al controllo del rispetto del Regolamento 261, che si sarebbe “espresso positivamente sulla bontà dell’iniziativa relativa alla Procedura ADR al momento dell’inaugurazione della stessa ed ha ribadito tale posizione anche svariati mesi più tardi in sede di riscontro formale della segnalazione di Federconsumatori, con cui quest’ultima lamentava la pretesa illegittimità della partnership tra Ryanair e Codacons”.

#### La condotta procedimentale di Ryanair

**95.** Nonostante il rigetto degli impegni proposti (che secondo il professionista sarebbe stato immotivato in quanto tali impegni “avrebbero risolto tutte le problematiche riscontrate con la Comunicazione di Avvio ed impedito la loro reiterazione per il futuro”), Ryanair avrebbe ugualmente implementato gli stessi dandone evidenza conferma all’Autorità con lettere del 22 dicembre 2021 e del 15 febbraio 2022.

**96.** La stessa compagnia evidenzia inoltre che il procedimento sarebbe stato avviato nel corso della peggior crisi del settore del trasporto aereo passeggeri e che, alla chiusura dell’esercizio finanziario 2022, sarebbe prevista una perdita secca di circa [OMISSIS]euro. In questo contesto, Ryanair ritiene dunque “opportuno che l’Autorità valuti attentamente la concreta sussistenza dei profili di illiceità contestati e svolga un’istruttoria quanto mai completa ed obiettiva, onde evitare di pregiudicare ulteriormente l’operatività della Società già fortemente e drammaticamente colpita dalla crisi in atto”.

**97.** La stessa avrebbe avuto un atteggiamento pienamente collaborativo sia nella fase preistruttoria che nella fase istruttoria, rimuovendo ogni potenziale criticità ravvisata dagli Uffici e facendo anche quanto possibile per eliminare o attenuare le conseguenze delle presunte violazioni circostanza. Ryanair auspica pertanto che tale circostanza sia tenuta in considerazione alla luce di quanto previsto dall’articolo 11 della Legge 689/81<sup>108</sup>.

### **3.b Difese Codacons**

**98.** L’associazione di consumatori Codacons ha esposto le proprie argomentazioni difensive nell’ambito della nota pervenuta in data 6 settembre 2021<sup>109</sup>, nella memoria pervenuta in data 26 novembre 2021<sup>110</sup> e infine nella memoria conclusiva pervenuta il 15 aprile 2022<sup>111</sup>.

**99.** Termilcons non si è mai difesa nel corso del procedimento, limitandosi a fornire osservazioni<sup>112</sup> contestualmente alla risposta alla richiesta di informazioni fornita a seguito dell’ispezione.

**100.** A giudizio di Codacons<sup>113</sup>, la circostanza che Ryanair “a seguito della comunicazione dell’avvio del procedimento, ha posto fine all’accordo”, farebbe venir meno ogni eventuale pregiudizio nei confronti dei consumatori e, di

---

<sup>106</sup> [Cfr. e-mail inviata da una dipendente di Ryanair a Codacons il 20 gennaio 2020 e prodotta in allegato alla memoria finale di Ryanair (All. 13 alla memoria prot. n. 34985 del 15/04/2022) in cui è riportato il seguente contenuto “(...) We have published the attached changes last week on the Italian version of our website, incl. the changes to our name change policy. (...)”.]

<sup>107</sup> [Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 3385/2021 del 27 aprile 2021, riguardo il riconoscimento “Eletto prodotto dell’Anno”.]

<sup>108</sup> [La norma richiamata, in merito all’entità delle sanzioni amministrative, prevede che si abbia 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”.]

<sup>109</sup> [Cfr. comunicazione prot. n. 69170 del 06/09/2021.]

<sup>110</sup> [Cfr. memoria prot. n. 88512 del 26/11/2021.]

<sup>111</sup> [Cfr. memoria prot. n. 34896 del 15/04/2022.]

<sup>112</sup> [Cfr. comunicazione prot. n. 65625 del 11/08/2021.]

<sup>113</sup> [Cfr. memoria prot. n. 88512 del 26/11/2021.]

conseguenza, anche l'interesse alla prosecuzione del procedimento che, pertanto, dovrebbe essere dichiarato improcedibile.

**101.** Inoltre, secondo la definizione di professionista fornita dal Codice del Consumo ai fini dell'applicazione delle norme in materia di pratiche commerciali scorrette<sup>114</sup>, anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali al riguardo, le associazioni dei consumatori non sarebbero assoggettabili a tale normativa. In particolare, secondo Codacons l'attività che la stessa associazione svolge, in qualità di associazione di volontariato senza scopo di lucro, non potrebbe essere considerata come diretta a realizzare un guadagno/profitto, evidenziando che le associazioni dei consumatori non svolgerebbero alcuna attività diretta alla produzione di beni e servizi per il mercato. Un ulteriore elemento in tal senso sarebbe la circostanza che le associazioni dei consumatori non producono fatturato che, invece, costituisce un elemento fondamentale in tema di sanzioni, in particolare ai sensi dell'articolo 27, comma 9, Codice consumo<sup>115</sup>.

**102.** A tal proposito, Codacons sostiene inoltre di non aver percepito alcuna somma in relazione all'accordo in questione e che le somme incassate da Termilcons ai fini del rilascio del sigillo Ok Codacons costituirebbero un legittimo rimborso delle spese sostenute per tutte le attività poste in essere, precisando altresì che "Ogni attività commerciale viene svolta da tutte le associazioni del CNCU attraverso una s.r.l. o altro ente commerciale controllato dalle ass.ni stesse ma terzo rispetto ad esse"<sup>116</sup>, come peraltro consentirebbe la richiamata giurisprudenza<sup>117</sup>.

**103.** Codacons, evidenzia come secondo l'orientamento della P.A. e della giurisprudenza amministrativa richiamato<sup>118</sup> "le disposizioni normative che precludono alle associazioni dei consumatori e degli utenti ogni attività di promozione o pubblicità commerciale avente ad oggetto beni o servizi prodotti da terzi ed ogni connessione di interessi con imprese di produzione o di distribuzione, non escludono naturalmente che le associazioni possano avere con imprese rapporti commerciali ed organizzativi che siano strumentali alla loro attività di tutela dei consumatori e degli utenti e - in concreto - non siano in contrasto con tale attività"<sup>119</sup>. Sulla base di tale premessa, Codacons avrebbe "notificato al MiSE di avvalersi dell'ente TER.MIL.CON.S. - dalla medesima associazione costituito e promosso - per lo svolgimento delle attività finalizzate alla tutela dei diritti fondamentali dei consumatori"<sup>120</sup>.

**104.** Con riferimento alle somme corrisposte da Ryanair, la stessa associazione riferisce di aver chiesto alla compagnia aerea di "rimborsare - come dovuto e prassi universale - i costi di una piattaforma informatica e i costi del lavoro dei conciliatori - professionisti, avvocati - per risolvere le controversie con i passeggeri consumatori" a fronte di un servizio totalmente gratuito per i consumatori. A tal proposito, la stessa associazione ritiene che l'importo pari ad euro [OMISSIS] corrisposto dalla compagnia aerea per ogni pratica di conciliazione "possa essere considerata adeguata remunerazione dei costi di realizzazione, gestione e manutenzione di una piattaforma informatica ADR nonché del lavoro di professionisti per la gestione dei reclami".

**105.** Peraltro, Codacons ritiene "giusto e legale" il principio in base al quale il professionista sostenga le spese delle ADR, evidenziando al riguardo che nell'ambito del progetto di revisione del Regolamento 261/2004 attualmente in corso sarebbe previsto "l'obbligo per i vettori di dotarsi di procedure ADR" con il contestuale "obbligo di apprestare procedure di ADR gratuite per i consumatori e quindi a carico dei professionisti stessi"<sup>121</sup>.

**106.** Sempre secondo l'associazione, non esisterebbe "alcuna cointeressenza economica legata alla risoluzione delle singole o complessive controversie"<sup>122</sup> tra Codacons e Ryanair in quanto le controversie non sarebbero risolte dalla stessa associazione o da Termilcons ma "da soggetti terzi, valenti professionisti esperti di ADR, non pagati da Ryanair ma compensati esclusivamente da Termilcons" che avrebbero operato "sempre e comunque operanti in condizione di assoluta indipendenza, senza alcun contatto o direttiva delle Associazioni e tanto meno della azienda". Gli stessi conciliatori, peraltro, non avrebbero avuto alcun "interesse economico o incentivo ad impegnarsi nel trovare un accordo positivo a favore del consumatore, atteso che Ryanair avrebbe sempre e solo rimborsato l'importo di euro [OMISSIS] a Termilcons per ogni pratica"<sup>123</sup>.

**107.** Inoltre, Ryanair non avrebbe dato istruzioni vincolanti in merito alla trattazione dei reclami che sarebbero stati tutti risolti con le regole proprie del collegio di conciliatori e con l'asserita esplicita e massima soddisfazione dei consumatori, né l'Autorità avrebbe citato alcun caso in cui l'associazione avrebbe sacrificato "i diritti dell'assistito agli interessi della azienda". In particolare, Codacons afferma di non avere "mai accettato di non inoltrare i casi di disservizi determinati da quelli che l'azienda definiva dovuti a situazioni eccezionali - ipotesi dalla azienda ritenuti non accoglibili

---

<sup>114</sup> [Cfr. art. 18, comma 3, lett. b), Codice del consumo.]

<sup>115</sup> [Cfr. T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 16/12/2009, n.13023.]

<sup>116</sup> [Cfr. memoria prot. n. 34896 del 15/04/2022.]

<sup>117</sup> [In tal senso Codacons richiama le sentenze n. 5669/2002 TAR Lazio e n. 2555/2004 Consiglio di Stato.]

<sup>118</sup> [Cfr. TAR Lazio, 27 febbraio 2002 n. 5669. In tal senso, cfr. anche circolare prot. n° 0038226 del 5 marzo 2013 del MISE.]

<sup>119</sup> [Cfr. memoria prot. n. 34896 del 15/04/2022 (enfasi non aggiunta).]

<sup>120</sup> [Cfr. memoria prot. n. 34896 del 15/04/2022.]

<sup>121</sup> [Cfr. memoria prot. n. 34896 del 15/04/2022.]

<sup>122</sup> [Cfr. memoria prot. n. 34896 del 15/04/2022.]

<sup>123</sup> [Cfr. memoria prot. n. 34896 del 15/04/2022.]

con la indicazione DEFEND ma mai accettati dal CODACONS - come strike di uccelli o scioperi". I predetti casi costituirebbero "solo la posizione della azienda" a cui avrebbe fatto seguito<sup>124</sup> una "netta risposta di Codacons" mentre i casi di indennizzo parziale si riferirebbero proprio alle "ipotesi negate dalla azienda"<sup>125</sup>.

**108.** Il ruolo assolutamente preponderante della compagnia aerea Ryanair, secondo Codacons, sarebbe poi smentito dall'asserita circostanza che nel 77% dei casi vi sarebbe stata la raccomandazione dei conciliatori di accogliere la richiesta del consumatore mentre, al contrario, il ruolo preponderante di Ryanair si sarebbe dovuto necessariamente manifestare attraverso una elevata percentuale di raccomandazioni da parte della stessa associazione "di non accogliere la richiesta del consumatore reclamante"<sup>126</sup>. Inoltre, la non meglio specificata documentazione allegata ("i casi indicati nell'all.3 alla lettera all.25") conterrebbe "significativi esempi" delle contestazioni mosse da Codacons rispetto alle tesi di Ryanair.

**109.** In ogni caso, "la procedura in questione si colloca al di fuori dell'articolo 141, del codice del consumo: il Codacons ha realizzato un sistema di gestione dei reclami presentati verso Ryanair di secondo livello (E' SEMPRE E SOLO IL PROFESSIONISTA CHE FA LA PROCEDURA E DECIDE DI PASSARE ALCUNE PRATICHE ALLA ASSOCIAZIONE SICCHE') ... **non ha mai qualificato tale procedura come ADR, ex articolo 141 Codice consumo, ma semplicemente come procedura ADR**"<sup>127</sup>. Le procedure gestite da Codacons sarebbero dunque "reclami in seconda istanza" che derivano da reclami dei passeggeri, in prima battuta, sono stati ignorati da Ryanair o rispetto ai quali la stessa compagnia ha negato "qualsivoglia rimborso e/o indennizzo ritenendo poi nella propria autonomia aziendale di affidare un ulteriore tentativo alla associazione".

**110.** Riguardo la mancata previsione di un "verbale" di conciliazione, Codacons ritiene un simile adempimento "assolutamente inutile rispetto all'equivalente ACCORDO TRANSATTIVO concluso mediante invio della proposta di pagamento da parte della azienda e accettazione del passeggero (tutto on line) costituente formale comunicazione dell'azienda dell'esito positivo della richiesta che rappresenta un riconoscimento di debito ai sensi dell'articolo 1988 del codice civile, attivabile in tutte le sedi dal consumatore"<sup>128</sup>.

**111.** Riguardo le informazioni fornite ai consumatori sulle modalità di svolgimento delle ADR, Codacons contesta che le stesse fossero "poche" affermando di aver fornito ampie ed esaustive informazioni sia attraverso il proprio sito che nell'ambito delle comunicazioni inviate per posta elettronica ai singoli consumatori.

**112.** Con riferimento alla "concessione dell'Ok Codacons", l'indagine WOR ( Web Opinion Reader), costituirebbe "un'indagine molto sofisticata che cerca, analizzando macro informazioni, in base a criteri oggettivi, di far emergere l'effettivo umore del consumatore su un tema. È un'analisi avanzata, sia in termini statistici sia per le forme di elaborazione delle informazioni, che si differenzia da altre indagini di mercato più semplicistiche"<sup>129</sup>. Oltre tale indagine, ai fini dei riconoscimenti Ok Codacons sarebbero state realizzate due ulteriori indagini di opinione c.d. per gradi - la prima, in chiave comparativa con compagnie concorrenti, la seconda finalizzata a valutare esclusivamente il gradimento sui servizi di Ryanair - al fine di ottenere risultati oggettivi, i più aderenti alla realtà, per valutare il gradimento degli utenti della compagnia aerea.

**113.** A tal proposito, Codacons ritiene del tutto legittimo il fatto "che i dati del WOR commissionato a una società esterna siano stati (del tutto logicamente e legittimamente) integrati con i dati forniti dalla stessa azienda per disporre di un campione più ampio"<sup>130</sup>. Inoltre il verbale del Collegio di Presidenza del Codacons del 28.5.2019 prodotto a gli atti dimostrerebbe che, pur mancando la fattura, il pagamento dell'indagine WOR sarebbe stato effettivamente corrisposto alla società [OMISSIS].

**114.** Riguardo l'oggetto del riconoscimento, la stessa associazione nega inoltre che il sigillo Ok Codacons costituisca "un'attestazione ovvero una mera certificazione dei risultati dei sondaggi, ma è stato il frutto di un elaborato percorso in cui la compagnia aerea" avrebbe assunto "precisi impegni per migliorare la policy e le garanzie dei consumatori, come la modifica delle condizioni generali di contratto, inclusa l'adozione di un paragrafo 15.3 sulla risoluzione alternativa delle controversie" proprio in ragione dei rilievi formulati dal Codacons. Al riguardo, tuttavia, quest'ultima

---

<sup>124</sup> [Codacons cita a tal proposito un non meglio specificato "all. 2B con la lettera del 31 10 2019 a firma dell'avv. [OMISSIS], del pool degli avv.ti di coordinamento dei conciliatori, nella quale proprio il Codacons rigetta la tesi della azienda e dichiara che avrebbero inoltrato - come di fatto è avvenuto- anche i casi dall'azienda ritenuti eccezionali ed escludenti il risarcimento" che, tuttavia, non risulta pervenuto o altrimenti risulta acquisito agli atti;]

<sup>125</sup> [Codacons cita le pratiche nn. 127, 180, 238, 264, 379, 338, 339, 265, 402, 738, 586 ecc. che sarebbero state prodotte in all. 2a, 2b, 2c alla nota Termilcons del 10.8.21 [in realtà è stato prodotto un file excel riepilogativo delle pratiche gestite, con la sommaria indicazione delle motivazioni della decisione adottata da Ryanair, peraltro contenute nell'allegato 4 e non nei richiamati allegati 2a, 2b e 2c].]

<sup>126</sup> [Cfr. memoria prot. n. 34896 del 15/04/2022.]

<sup>127</sup> [Cfr. memoria prot. n. 88512 del 26/11/2021 (enfasi non aggiunta).]

<sup>128</sup> [Cfr. memoria prot. n. 34896 del 15/04/2022.]

<sup>129</sup> [Cfr. memoria prot. n. 88512 del 26/11/2021.]

<sup>130</sup> [Cfr. memoria prot. n. 34896 del 15/04/2022.]

precisa che "le analisi relative al rilascio di sigilli come quelli in questione, oltre a fondarsi su criteri obiettivi, presuppongono sempre un certo ineliminabile margine di discrezionalità, che come tale rimane insindacabile"<sup>131</sup>.

**115.** Infine, riguardo la cessazione della condotta, le ADR derivate dall'accordo non sono proseguite successivamente alla loro interruzione come attestato dall'avviso del Codacons sul proprio sito secondo cui "terminata l'esperienza buona anzi eccezionale della ADR con Ryanair", la stessa associazione "inaugura una piattaforma unica per tutte le controversie con tutte le compagnie aeree". Di conseguenza, la presenza sul sito dei vecchi comunicati stampa dell'associazione relativi a quell'accordo sarebbe legittima e non costituirebbe continuazione della condotta.

#### **IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI**

**116.** Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa anche tramite i siti internet di Ryanair e Codacons, in data 15 aprile 2022 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del Consumo.

**117.** Con atto pervenuto in data 10 maggio 2022 (prot. n. 39879), la suddetta Autorità ha espresso il proprio parere limitando le valutazioni all'attitudine dello specifico mezzo di comunicazione, utilizzato per diffondere la pratica commerciale, ad amplificare l'eventuale ingannevolezza e/o scorrettezza della medesima pratica.

**118.** In particolare, con riferimento al caso di specie, la predetta Autorità, ha evidenziato che "il mezzo di comunicazione utilizzato risulta idoneo a sviluppare un significativo impatto sui consumatori che sulla base delle informazioni lette nei Siti dei soggetti coinvolti potrebbero essere indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso, così sviluppando in concreto la piena potenzialità promozionale delle comunicazioni" di Ryanair, Codacons e Termilcons, precisando inoltre che "Internet sia strumento idoneo a influenzare significativamente la realizzazione della pratica commerciale rispetto alla quale è richiesto parere a questa Autorità".

#### **V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE**

**119.** Il presente provvedimento concerne i comportamenti posti in essere dalla società Ryanair DAC e dalle associazioni Codacons e Termilcons in relazione a: A) la presentazione con modalità decettive ed omissive di una procedura di risoluzione alternativa delle controversie (ADR); B) le modalità ingannevoli ed omissive di promozione e sfruttamento del sigillo "Ok Codacons". Tali condotte integrano due distinte pratiche commerciali scorrette, in violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo.

**120.** Le due pratiche commerciali scorrette risultano strutturalmente autonome in ragione della diversa fase di consumo a cui attengono. Nello specifico, la prima pratica (A) afferisce all'eventuale fase patologica del rapporto di consumo, successiva rispetto all'acquisto dei servizi offerti da Ryanair e a seguito della mancata accettazione da parte della medesima compagnia dei reclami presentati dai consumatori specificamente in relazione all'applicazione del Regolamento (CE) n. 261/2004; la seconda pratica (B) riguarda invece la fase precedente all'acquisto, attinente alla promozione e commercializzazione dei servizi offerti da Ryanair, con particolare riferimento alle qualità attestate dai riconoscimenti Ok Codacons.

**121.** Le pratiche commerciali in esame sono imputabili, oltre che Ryanair, anche a Codacons e Termilcons. Codacons, in particolare, sulla base delle evidenze acquisite, risulta aver gestito tutte le trattative, definito il contenuto dell'Accordo sottoscritto con Ryanair (vincolante anche per Termilcons) e gestito, anche attraverso la direzione e il coordinamento di Termilcons, le attività di esecuzione dei servizi contemplati dall'accordo. Termilcons, a sua volta, risulta avere avuto un ruolo esecutivo rispetto alle decisioni ed alle indicazioni di Codacons, come attestato da diverse evidenze istruttorie.

**122.** Al riguardo, la possibilità di qualificare come professionista anche enti che svolgono attività senza fine di lucro è pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza<sup>132</sup> che ha precisato che «La nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica consistente nell'offerta di beni o servizi sul mercato, indipendentemente dallo statuto giuridico e dalle modalità di finanziamento, o dalla sussistenza o meno del fine di lucro». In particolare a conferma della nozione "dinamica" di "professionista", è stata attribuita rilevanza dirimente alla sostanza dell'attività esercitata, indipendentemente dalla natura giuridica rivestita dal soggetto che ponga in essere le presunte condotte

<sup>131</sup> [Cfr. memoria prot. n. 88512 del 26/11/2021.]

<sup>133</sup> [Cfr. Tar Lazio, 2 novembre 2012, n. 8961 e Tar Lazio, 2 novembre 2012, n. 8969.134 In tal senso, cfr. Tar Lazio, 3 giugno 2019, n. 7122.134 A tal proposito, infatti, Codacons ha confermato di avere utilizzato l'eccedenza ([OMISSIS] di quanto percepito ai fini dell'indagine WOR per coprire i costi di realizzazione della piattaforma ADR. Dalla documentazione acquisita, peraltro, non vi è alcuna evidenza che la restante parte dell'importo (€[OMISSIS]) che Codacons ha percepito da Ryanair sia stato effettivamente corrisposto alla società incaricata della realizzazione dell'indagine WOR. Nonostante abbia costituito oggetto di espressa richiesta di informazioni, Termilcons non ha infatti prodotto alcuna fattura emessa dalla società [OMISSIS] per la realizzazione dell'indagine WOR. Parimenti, nel verbale della riunione del Collegio di Presidenza del Codacons, diversamente da quanto sostenuto da quest'ultima associazione, non vi è alcuna evidenza dell'asserita compensazione a saldo di quanto dovuto a [OMISSIS]. Sempre in tal senso, nello scambio di PEC con cui Termilcons ha conferito a [OMISSIS] l'incarico di realizzare l'indagine WOR sono ribadite le condizioni economiche dell'incarico stesso senza alcun accenno ad una eventuale compensazione che, peraltro, secondo quanto riferito da Codacons, si sarebbe verificata prima (circa 3 mesi) dell'insorgenza dello stesso debito compensato. Risulta dunque inverosimile che Codacons abbia unilateralmente estinto, con delibera di un proprio organo collegiale, un'obbligazione di pagamento non ancora sorta al momento della delibera, di cui non è stata prodotta alcuna evidenza contabile e che non risulta parimenti menzionata nella corrispondenza con il futuro creditore.]

scorrette<sup>133</sup>. Tali circostanze ricorrono pienamente nel caso di specie, atteso che Codacons, anche per il tramite di Termilcons, offre sul mercato una variegata gamma di servizi alle imprese, come illustrato sul sito della medesima associazione e come peraltro attestato dalle numerose presentazioni nonché dalle specifiche offerte commerciali proposte alle imprese di volta in volta contattate.

#### *La procedura ADR*

**123.** Per quanto riguarda la pratica (A), le evidenze in atti attestano che Ryanair, Codacons e Termilcons, nel promuovere l'ADR gestita da Codacons e Termilcons, hanno omesso di comunicare ai consumatori diversi aspetti essenziali della procedura, contenuti nell'accordo del 9 agosto 2019 e nel *Manuale delle procedure operative*, impedendo così agli stessi di conoscere le reali modalità di svolgimento della stessa. Essi, inoltre, non hanno reso note le modalità di finanziamento dell'ADR. I Professionisti hanno, anche, diffuso informazioni ingannevoli, nella misura in cui hanno prospettato ai consumatori la possibilità di avvalersi di una procedura ADR imparziale e indipendente in quanto gestita da una delle principali associazioni consumeristiche, quando, in realtà, le evidenze istruttorie hanno dimostrato che Codacons e Termilcons non erano indipendenti da Ryanair nella gestione della procedura.

**124.** Le omissioni informative rilevanti hanno riguardato anzitutto le modalità di finanziamento dell'ADR. I consumatori, infatti, non sono stati informati delle somme che Codacons percepiva da Ryanair, mentre, come si è visto, l'associazione riceveva dalla compagnia aerea un contributo per ogni singola procedura gestita e aveva altresì conseguito una somma ulteriore, che secondo la stessa associazione è stata almeno in parte destinata<sup>134</sup> alla realizzazione della piattaforma ADR<sup>135</sup>.

In merito a tale omissione informativa, non colgono nel segno le argomentazioni delle Parti volte a sottolineare come il finanziamento delle procedure ADR da parte delle imprese non sia una condotta vietata. Il comportamento contestato ai Professionisti non riguarda, infatti, il fatto in sé che un'impresa abbia finanziato una procedura ADR, bensì il fatto che questa circostanza non sia stata resa nota ai consumatori. Si ritiene invece che i consumatori, nel valutare la convenienza e serietà di una procedura di soluzione dei loro reclami, debbano poter essere edotti del modo in cui la stessa è finanziata e del peso che in questo senso è ricoperto dall'apporto del professionista interessato, trattandosi di profili suscettibili di incidere sulla scelta finale di avvalersi o non avvalersi della procedura stessa.

**125.** Altra importante omissione informativa confermata dalle evidenze in atti ha riguardato, come si è visto, l'esistenza di precise direttive che la compagnia aerea aveva indirizzato all'associazione in merito alle modalità di valutazione dei reclami. In proposito risulta che Codacons, tanto in occasione della negoziazione quanto in sede di implementazione della procedura ADR, abbia accettato senza sollevare alcuna obiezione le istruzioni operative impartite unilateralmente da Ryanair attraverso il citato *Manuale delle procedure operative*, la cui attuazione ha comportato la facoltà per la compagnia aerea di adottare un'interpretazione delle c.d. "circostanze eccezionali" meno favorevole per i consumatori, come successivamente riscontrato dalla stessa associazione consumeristica. A tal proposito, l'iniziale tentativo di Codacons di contestare l'interpretazione fornita dalla compagnia aerea e le preoccupazioni sul risultato finale che tale posizione avrebbe determinato, si è rivelato, alla prova dei fatti, meramente

---

<sup>134</sup> [In tal senso, cfr. Tar Lazio, 3 giugno 2019, n.7122. 134 A tal proposito, infatti, Codacons ha confermato di avere utilizzato l'eccedenza ([OMISSIS] di quanto percepito ai fini dell'indagine WOR per coprire i costi di realizzazione della piattaforma ADR. Dalla documentazione acquisita, peraltro, non vi è alcuna evidenza che la restante parte dell'importo (€[OMISSIS]) che Codacons ha percepito da Ryanair sia stato effettivamente corrisposto alla società incaricata della realizzazione dell'indagine WOR. Nonostante abbia costituito oggetto di espressa richiesta di informazioni, Termilcons non ha infatti prodotto alcuna fattura emessa dalla società [OMISSIS] per la realizzazione dell'indagine WOR. Parimenti, nel verbale della riunione del Collegio di Presidenza del Codacons, diversamente da quanto sostenuto da quest'ultima associazione, non vi è alcuna evidenza dell'asserita compensazione a saldo di quanto dovuto a [OMISSIS]. Sempre in tal senso, nello scambio di PEC con cui Termilcons ha conferito a [OMISSIS] l'incarico di realizzare l'indagine WOR sono ribadite le condizioni economiche dell'incarico stesso senza alcun accenno ad una eventuale compensazione che, peraltro, secondo quanto riferito da Codacons, si sarebbe verificata prima (circa 3 mesi) dell'insorgenza dello stesso debito compensato. Risulta dunque inverosimile che Codacons abbia unilateralmente estinto, con delibera di un proprio organo collegiale, un'obbligazione di pagamento non ancora sorta al momento della delibera, di cui non è stata prodotta alcuna evidenza contabile e che non risulta parimenti menzionata nella corrispondenza con il futuro creditore.]

<sup>134</sup> [A tal proposito, infatti, Codacons ha confermato di avere utilizzato l'eccedenza ([OMISSIS] di quanto percepito ai fini dell'indagine WOR per coprire i costi di realizzazione della piattaforma ADR. Dalla documentazione acquisita, peraltro, non vi è alcuna evidenza che la restante parte dell'importo (€[OMISSIS]) che Codacons ha percepito da Ryanair sia stato effettivamente corrisposto alla società incaricata della realizzazione dell'indagine WOR. Nonostante abbia costituito oggetto di espressa richiesta di informazioni, Termilcons non ha infatti prodotto alcuna fattura emessa dalla società [OMISSIS] per la realizzazione dell'indagine WOR. Parimenti, nel verbale della riunione del Collegio di Presidenza del Codacons, diversamente da quanto sostenuto da quest'ultima associazione, non vi è alcuna evidenza dell'asserita compensazione a saldo di quanto dovuto a [OMISSIS]. Sempre in tal senso, nello scambio di PEC con cui Termilcons ha conferito a [OMISSIS] l'incarico di realizzare l'indagine WOR sono ribadite le condizioni economiche dell'incarico stesso senza alcun accenno ad una eventuale compensazione che, peraltro, secondo quanto riferito da Codacons, si sarebbe verificata prima (circa 3 mesi) dell'insorgenza dello stesso debito compensato. Risulta dunque inverosimile che Codacons abbia unilateralmente estinto, con delibera di un proprio organo collegiale, un'obbligazione di pagamento non ancora sorta al momento della delibera, di cui non è stata prodotta alcuna evidenza contabile e che non risulta parimenti menzionata nella corrispondenza con il futuro creditore.]

<sup>135</sup> [La piattaforma ADR utilizzata da Codacons a decorrere dal mese di gennaio 2020 risulta realizzata, su incarico di Termilcons, dalla società [OMISSIS] e gratuitamente utilizzata da Codacons.]

formale, nella misura in cui la stessa associazione, di fronte alle repliche espresse da Ryanair, non risulta avere più insistito sulle posizioni di perplessità in principio prospettate<sup>136</sup>.

**126.** Sul punto, le argomentazioni difensive secondo cui le istruzioni fornite nel *Manuale delle procedure operative* non sarebbero state vincolanti, in quanto si sarebbe trattato di una mera condivisione della prassi interna applicata dagli addetti al servizio clienti di Ryanair, oltre a non trovare riscontro nella formulazione linguistica delle stesse<sup>137</sup>, risultano evidentemente contraddette da Ryanair che, con lettera formale, informava Codacons che, qualora la stessa associazione avesse dato una diversa interpretazione alla nozione di circostanza eccezionale, la compagnia avrebbe avvisato i passeggeri di non sottoporre i propri reclami al Codacons in quanto non avrebbe potuto accogliere le relative proposte conciliative<sup>138</sup>.

**127.** La previsione di simili istruzioni, peraltro non limitate alle sole circostanze eccezionali<sup>139</sup>, formalmente contenute in un testo vincolante per Codacons e ribadite nel corso delle varie interlocuzioni e come condizione per veicolare l'informazione, nella risposta ai reclami, circa la possibilità di rivolgersi all'ADR Codacons, risulta dunque idonea a comprometterne in modo sostanziale l'imparzialità delle procedure ADR, in tal modo pregiudicando i consumatori che si rivolgevano a tale procedura ed al Codacons per risolvere una disputa con Ryanair, atteso che anche il legislatore ha effettuato una simile valutazione in relazione alla disciplina degli organismi ADR in materia di consumo<sup>140</sup>.

**128.** Inoltre, la mancata pubblicazione di un regolamento di conciliazione e la mancata previsione di un verbale finale attestante formalmente la chiusura della procedura a seguito dell'eventuale accordo di conciliazione raggiunto dalle parti ovvero a seguito di mancato accordo vincolante per entrambe le parti – essendo stato condiviso espressamente che i risultati non erano vincolanti –, comportava che le decisioni unilateralmente adottate da Ryanair in merito alla proposta conciliativa formulata da Codacons venissero semplicemente comunicate ai consumatori attraverso la piattaforma *online* mentre la relativa esecuzione rimaneva rimessa alla spontanea iniziativa della stessa compagnia aerea<sup>141</sup>.

**129.** Per quanto concerne gli esiti delle procedure di conciliazione, la documentazione acquisita<sup>142</sup> dimostra altresì come le ADR si siano concluse con decisioni di Ryanair in larga parte sfavorevoli per i consumatori, nella misura in cui la stessa compagnia risulta avere pienamente accolto soltanto circa un terzo del totale delle proposte conciliative ricevute da Codacons ([500-1.000] su [1.000-5.000]), mentre nella maggior parte dei restanti casi le proposte sono state rifiutate ([1.000-2.000]) o non evase ([100-200]) e, in numero più limitato di ipotesi ([100-200]), accolte solo parzialmente. Tali dati assumono peraltro maggior rilevanza se si considera che la quasi totalità delle proposte accolte totalmente o parzialmente ([500-1.000] su [500-1.000] casi) si riferiva a cancellazioni dei voli operate dal vettore, mentre pressoché tutte le altre proposte conciliative, relative principalmente a ritardi, non sono state invece accolte da Ryanair. Queste conclusioni non vengono messe in discussione dalle argomentazioni difensive avanzate da Ryanair, che non mettono in dubbio la correttezza ed attendibilità dei dati indicati, ma pretendono di porre sullo stesso piano situazioni tra loro diverse, come l'accoglimento totale del reclamo rispetto a quello solo parziale o al rilascio di un *voucher* in luogo dell'accoglimento, ovvero le diverse causali, atteso che come detto la quasi totalità delle proposte accolte riguardava la cancellazione dei voli, mentre le ipotesi di non accoglimento restano assolutamente prevalenti con riferimento alle diverse ipotesi di ritardo.

---

<sup>136</sup> [Con riferimento a tale circostanza, inoltre, non risulta pervenuto o altrimenti acquisito agli atti il documento citato nella memoria difensiva finale di Codacons, vale a dire il non meglio specificato "all. 2B con la lettera del 31 10 2019 a firma dell'avv. [OMISSIS], del pool degli avv. ti di coordinamento dei conciliatori, nella quale proprio il Codacons rigetta la tesi della azienda e dichiara che avrebbero inoltrato – come di fatto è avvenuto – anche i casi dall'azienda ritenuti eccezionali ed escludenti il risarcimento".]

<sup>137</sup> [Come illustrato nei paragrafi precedenti, le istruzioni fornite da Ryanair hanno ad oggetto l'obbligo a carico di Codacons di "difendere" la posizione assunta dalla stessa compagnia rispetto alle istanze dei consumatori al ricorrere di una serie di circostanze specificamente elencate e definite eccezionali. Nel caso di specie, infatti, la formulazione testuale dell'art. 9 del Manuale delle procedure operative ("shall be considered") non appare compatibile con la riferita traduzione, coniugata da Ryanair al tempo passato ("son o considerate"), in quanto l'utilizzo della locuzione "shall be", nella lingua inglese, indica normalmente una necessità, un dovere o una esortazione per il futuro.]

<sup>138</sup> [Cfr. lettera di Ryanair a Codacons del 31 ottobre 2019, contenuta nel documento del fascicolo ispettivo n. 56.]

<sup>139</sup> [Istruzioni specifiche sono previste anche in relazione alle istanze provenienti dalle società di gestione collettiva dei reclami (c.d. CMC) e da quelli che vengono definiti come "avvocati seriali", nonché in relazione alle modalità di difesa ed alle prove prodotte da Ryanair.]

<sup>140</sup> [Cfr. art. 141-bis, comma 4, lett. c) del Codice del consumo in cui una simile valutazione risulta effettuata ex ante nella misura in cui viene imposto, a carico degli organismi ADR in materia di consumo, l'obbligo esplicito di prevedere e garantire che gli incaricati della risoluzione delle controversie non siano soggetti "ad istruzioni dell'una o dell'altra delle parti o dei loro rappresentanti".]

<sup>141</sup> [In tal senso, l'art. 13 del Manuale delle procedure operative prevedeva che "La risoluzione offerta dal Codacons non è vincolante per Ryanair". Con riferimento al modulo standard predisposto da Codacons, contenente una proposta di "accordo transattivo, a tacitazione di ogni pretesa del passeggero reclamante" (enfasi aggiunta), che secondo le Parti sarebbe assimilabile ad un verbale di conciliazione, si evidenzia come tutti gli esempi di proposte transattive che le Parti hanno prodotto agli atti risalgono alla fine del 2019 e, in qualche caso, ad inizio 2020 (nonostante la procedura ADR sia stata attiva fino al mese di dicembre 2021) e si riferiscono a singole procedure avviate prima che Codacons implementasse la piattaforma online ADR, nel mese di gennaio/febbraio 2020. Nessun documento in qualche misura assimilabile ad un verbale di conciliazione è stato prodotto in relazione alle procedure ADR svolte attraverso la predetta piattaforma online.]

<sup>142</sup> [Si fa in particolare riferimento all'Al. 4 alla comunicazione prot. 65625 dell'11 agosto 2021 depositata da TerminiIcons nonché ai documenti n. 11 e n. 57 del fascicolo ispettivo.]

**130.** A non cogliere nel segno è d'altra parte anche l'argomentazione delle Parti volta a valorizzare impropriamente il fatto che la semplice richiesta di accogliere le istanze dei consumatori, che si sarebbe verificata nel 77% di *tickets* aperti da Ryanair a prescindere dall'esito della procedura, sarebbe sufficiente ad escludere il condizionamento delle procedure da parte di Ryanair. Ed infatti, come riconosciuto dalla stessa Ryanair il dato relativo ai *tickets* aperti dalla medesima compagnia non è indicativo del numero di pratiche ADR gestite da Codacons<sup>143</sup>.

**131.** In base a quanto sopra evidenziato, inoltre, anche le informazioni fornite ai consumatori sulla procedura ADR e sulle modalità di svolgimento delle stesse, - nell'ambito dei T&C di viaggio e delle comunicazioni individuali (in lingua inglese) inviate ai propri passeggeri - risultano ingannevoli in quanto enfatizzano in modo non rispondente a quanto emerso dalle risultanze istruttorie l'indipendenza e l'imparzialità dell'associazione in quanto importante associazione di consumatori italiana.

**132.** Si osserva infine che, diversamente da quanto lasciato intendere dalle comunicazioni indirizzate ai consumatori, la compagnia ha limitato contrattualmente, con l'associazione, la possibilità per i consumatori di avvalersi della procedura ADR ai soli casi relativi all'applicazione del Regolamento UE 261/2004 (con la conseguenza che, in tutti gli altri casi, non era prevista alcuna ADR) fissando un tetto massimo, pari a 5.000 pratiche che Codacons avrebbe potuto gestire. Tale circostanza è peraltro espressamente riconosciuta da Codacons che, nel presentare le ADR come "un sistema di gestione dei reclami presentati verso Ryanair di secondo livello" precisa che "E' SEMPRE E SOLO IL PROFESSIONISTA CHE FA LA PROCEDURA E DECIDE DI PASSARE ALCUNE PRATICHE ALLA ASSOCIAZIONE"<sup>144</sup> (cfr. *supra*, par. 109). Risulta quindi che sia stato il professionista a definire e restringere l'ambito dell'applicazione dell'ADR ad un limitato sottoinsieme di reclami, specificamente e puntualmente individuato, veicolando la possibilità di accedere a tale forma di conciliazione solo nelle risposte ai reclami in questa specifica materia e controllando i criteri valutativi che la stessa associazione doveva poi utilizzare.

**133.** In conclusione, le evidenze in atti attestano che Ryanair non ha fornito ai consumatori informazioni sufficienti in merito alle fonti di finanziamento dell'ADR nonché in merito alle modalità di svolgimento della procedura, peraltro omettendo di rendere pubblico l'unico documento in qualche misura assimilabile ad un regolamento di conciliazione<sup>145</sup>. Si tratta di profili sicuramente rilevanti ed essenziali per i consumatori. L'informazione sulle fonti di finanziamento della procedura, infatti, risulta evidentemente rilevante in quanto capace di condizionare le scelte del consumatore, che potrebbe ritenere preferibile rinunciare ad un sistema ADR proprio perché finanziato dall'impresa nei confronti della quale intende proporre reclamo. Inoltre, la mancata indicazione delle modalità di svolgimento delle ADR e del Regolamento che le disciplinava costituisce un'omissione informativa rilevante in quanto non consente di comprendere le reali caratteristiche del servizio fornito e quindi di valutarne adeguatamente la convenienza.

**134.** Le uniche informazioni disponibili al riguardo, oltre a risultare gravemente lacunose e decettive, risultavano infatti fornite esclusivamente da Codacons che tuttavia, al pari di Ryanair, ometteva di pubblicare una qualche forma di Regolamento di conciliazione, con la conseguenza che le ADR si svolgevano in assenza di una regolamentazione della procedura chiara e accessibile per i consumatori. Ad esempio, sul sito di Codacons veniva prospettata ai consumatori una conciliazione paritetica<sup>146</sup> mentre la procedura ADR effettivamente implementata risulta essere una mediazione. Tali informazioni erano peraltro rese disponibili soltanto in una pagina informativa (<https://codacons.it/ryanair-reclamo/>) del sito di Codacons<sup>147</sup> che i consumatori avrebbero comunque dovuto reperire autonomamente, in quanto sul sito di Ryanair non era disponibile alcun *link* ipertestuale o altro genere di rinvio a tale pagina. Solo successivamente le predette informazioni sono state sostituite dalle informazioni, comunque parziali e non esaustive, pubblicate tramite la piattaforma online ADR (<http://www.codacons.cloud/>) oppure tramite l'apposito sito web dedicato all'iniziativa denominata "Ok Codacons" (<https://www.okcodacons.it/adr-alternative-dispute-resolution-2/>) nonché comunicate individualmente ai singoli consumatori trasmesse attraverso la piattaforma *online*. Inoltre, contrariamente a quanto inizialmente sostenuto da Ryanair e Codacons, secondo cui quest'ultima non avrebbe gestito una vera e propria ADR ma si sarebbe limitata a fornire un mero supporto alla gestione dei reclami da parte della stessa compagnia, tutte le evidenze acquisite confermano univocamente che la procedura oggetto dell'Accordo, per quanto

---

<sup>143</sup> [In tal senso, infatti, cfr. punto 25 della comunicazione prot. n. 67186 del 26/08/2021 in cui Ryanair chiarisce che ad una singola procedura di conciliazione, per svariati motivi, possono corrispondere due o più tickets. In particolare, Ryanair specifica che "Dall'attivazione nel settembre 2019 ad oggi, Codacons ha ricevuto all'incirca [1.000-5.000] reclami da parte di passeggeri Ryanair, per un totale di [1.000-5.000] ticket registrati dai sistemi del vettore in quanto il sistema utilizzato registra un "ticket ID" diverso non solo in caso di attivazione della procedura da parte di un passeggero ma in caso di "più scambi di comunicazioni tra Ryanair e Codacons in merito alla stessa procedura", precisando al riguardo che "ciò spiega perché in relazione a [1.000-5.000] procedure attivate, vi sono [1.000-5.000] ticket ID registrati.]

<sup>144</sup> [Enfasi non aggiunta.]

<sup>145</sup> [Cfr. Allegato 1 alla comunicazione prot. n. 39740 del 23 aprile 2021.]

<sup>146</sup> [Come evidenziato, sebbene nel proprio sito Codacons affermasse che la Commissione di conciliazione investita delle ADR sarebbe stata composta da un conciliatore di Codacons e uno in rappresentanza di Ryanair (prospettando, pertanto, uno schema di conciliazione paritetica), la procedura ADR effettivamente implementata da Codacons, secondo le risultanze agli atti, si configura invece come una mediazione, in cui la stessa associazione riveste il ruolo di mediatore terzo tra professionista e consumatori.]

<sup>147</sup> [Le informazioni per i consumatori, inizialmente fornite attraverso tale pagina, non più disponibile, sarebbero state successivamente sostituite dalle informazioni rese disponibili tramite la piattaforma online ADR (<http://www.codacons.cloud/>) oppure tramite l'apposito sito web dedicato all'iniziativa denominata "Ok Codacons" (<https://www.okcodacons.it/adr-alternative-dispute-resolution-2/>).]

atipica, costituisca comunque una conciliazione/ADR, come peraltro espressamente definita nei Termini e Condizioni di viaggio pubblicati sul sito di Ryanair, nelle comunicazioni inviate ai consumatori e nelle dichiarazioni pubbliche. Peraltro, l'asserita circostanza secondo cui Codacons avrebbe fornito un mero supporto alla gestione dei reclami da parte di Ryanair pregiudicherebbe in *re ipsa* l'autonomia, indipendenza ed imparzialità dell'organismo ADR.

**135.** Le evidenze in atti confermano altresì la decettività delle informazioni diffuse in merito all'indipendenza della procedura ADR. Ryanair, infatti, nel comunicato stampa pubblicato sul proprio sito web aziendale aveva presentato l'ADR gestita dal Codacons come "*un meccanismo indipendente*"<sup>148</sup> e anche nelle comunicazioni indirizzate ai singoli consumatori<sup>149</sup> ha sottolineato l'indipendenza ed imparzialità dell'organismo preposto alla gestione delle procedure ADR, precisando che "*Codacons is an independent, impartial scheme and we are a member of this scheme*". Queste affermazioni risultano però contraddette dalle risultanze istruttorie, dalle quali emerge che, in realtà, Codacons non agiva in modo indipendente da Ryanair, ma secondo precise modalità operative definite con la compagnia aerea e in base a sue precise direttive, a fronte delle quali il predetto vanto di indipendenza risulta evidentemente infondato e decettivo.

#### *I riconoscimenti Ok Codacons*

**135.** Anche in relazione alla pratica (B) oggetto di contestazione è la diffusione di informazioni ingannevoli ed omissive, concernenti, in questo caso, le modalità di attribuzione del sigillo Ok Codacons. Il rilascio del sigillo è stato infatti annunciato e pubblicizzato senza rendere noti ai consumatori i criteri in base ai quali tale riconoscimento era effettivamente assegnato e quindi impedendo loro di valutare l'attendibilità dei criteri in questione così come il loro effettivo rispetto. Inoltre, Ryanair, Codacons e Termilcons non hanno informato i consumatori del fatto che tra i dati considerati ai fini del riconoscimento alcuni erano stati forniti dalla stessa Ryanair né che si trattasse di un'iniziativa a titolo oneroso in quanto Ryanair aveva finanziato tale riconoscimento.

**136.** L'utilizzazione a fini promozionali del riconoscimento OK Codacons, rilasciato dalla medesima associazione in collaborazione con Termilcons è risultata quindi idonea ad indurre in errore i consumatori in merito all'affidabilità del vettore aereo, alla correttezza e all'equità delle condizioni di contratto, alla trasparenza del sito web e all'efficienza del servizio assistenza clienti (tutti elementi decisivi ai fini delle rispettive scelte commerciali).

**137.** Sulla base delle evidenze acquisite è emerso infatti che i 2 sigilli Ok Codacons, vale a dire il "*Trifoglio viola*" che attesterebbe un "*Azienda affidabile con contratti customer friendly, termini e condizioni trasparenti e un servizio clienti efficiente*" e il "*Trifoglio blu*" che attesterebbe invece un "*Azienda 4.0 con un sito Web intuitivo, una politica sui cookie trasparente e un uso corretto dei social media*", sono stati rilasciati sulla base di valutazioni meramente discrezionali da parte del Codacons, in assenza di criteri chiari e predeterminati di valutazione dei risultati dell'indagine WOR commissionata, sempre per il tramite di Termilcons, ad una società esterna, la quale però ha integrato i dati della propria indagine con quelli forniti dalla stessa compagnia aerea destinataria del riconoscimento. Le evidenze in atti attestano, infatti, che Ryanair, ha fornito i dati del sondaggio c.d. *Rate my Trip*, acquisiti tramite indagini a campione svolte direttamente dalla stessa compagnia presso i propri passeggeri, peraltro presentate al pubblico come se fossero state effettuate da un soggetto terzo.

**138.** Le risultanze istruttorie attestano anche come l'indagine WOR condotta da [OMISSIS] per conto di Codacons fornisse riscontri in larga parte negativi circa le esperienze di viaggio dei consumatori con Ryanair tanto che i commenti positivi sul web da parte di questi ultimi, peraltro sospettati di minore autenticità laddove presenti in spazi accessibili o gestiti direttamente dalla compagnia, corrispondevano solamente al 23% del totale<sup>150</sup>.

**139.** A fronte di tutte queste problematiche lamentate da parte dei consumatori ed emerse in occasione dell'indagine svolta, Codacons ha ritenuto ugualmente di concedere i riconoscimenti Ok Codacons.

**140.** Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto da Ryanair, secondo cui il rilascio dei sigilli Ok Codacons non confermerebbe la qualità di prodotti e/o servizi della società, ma attesterebbe semplicemente l'impegno della medesima società ad adottare il "*Piano Interattivo per l'Ottimizzazione dei Servizi*", in base al quale la stessa compagnia aerea si sarebbe sottoposta ad un'indagine di mercato da parte di una società di consulenza terza ed indipendente, tutte le evidenze istruttorie, ed in particolare le definizioni stesse fornite da Codacons nel proprio sito e nelle presentazioni acquisite agli atti<sup>151</sup>, confermano inequivocabilmente come tali sigilli prospettassero al pubblico attestazioni di carattere prettamente qualitativo dei servizi offerti da Ryanair.

---

<sup>148</sup> [Cfr. allegato 9 alla comunicazione prot. n. 39740 del 23/4/2021.]

<sup>149</sup> [Cfr. comunicazione prot. n. 39740 del 23/4/2021.]

<sup>150</sup> [Secondo Ryanair i riscontri negativi costituirebbero circa il 68,5% del totale (cfr. documento del fascicolo ispettivo n. 7). In realtà tale dato si riferisce ai soli commenti (post) dei passeggeri tramite i canali social. Più in generale, riguardo i commenti dei consumatori presenti sul web, il report di accompagnamento dell'indagine WOR evidenzia come i commenti positivi da parte dei consumatori corrispondessero solamente a "circa il 23% del totale" e che, per di più, tali commenti positivi fossero "sospettati di minor autenticità, soprattutto se presenti in spazi accessibili o gestiti direttamente dall'Impresa" (enfasi aggiunta).]

<sup>151</sup> [A tal proposito, infatti, la stessa associazione Codacons specifica (cfr. comunicazione prot. n. 35913 del 9 aprile 2021 e allegata presentazione - doc. 4) che il "*Trifoglio viola*" attesterebbe un'azienda affidabile con contratti customer-friendly, termini e condizioni trasparenti e un servizio clienti efficiente così come il "*Trifoglio blu*" attesterebbe un'azienda 4.0 con un sito web intuitivo, una politica sui cookie trasparente e un uso corretto dei social media. In tal senso, cfr. anche documenti del fascicolo ispettivo n. 9 e n. 10, contenenti delle presentazioni dei servizi per le imprese forniti da Codacons, in cui sono chiaramente illustrate le qualità dei servizi

**141.** Il riconoscimento di tali attestati, così come il relativo mantenimento, risulta dunque subordinato, nell'ambito della *partnership* derivante dal complessivo Accordo tra Ryanair, Codacons e Ternilcons, al pagamento delle somme di denaro pattuite.

**142.** Più in generale, in tutte le comunicazioni acquisite agli atti, sia precedenti che successive all'Accordo, non emerge una specifica attenzione agli esiti dell'attività di controllo, rivelatasi decisamente limitata, nonché delle indagini WOR e a campione effettuate, i cui risultati, peraltro in larga parte negativi per la compagnia, sono valutati non in base a criteri oggettivi e predeterminati ma in base ad una mera valutazione discrezionale che permette agevolmente di superare le criticità riscontrate.

**143.** D'altra parte, come già evidenziato, le risultanze istruttorie confermano non solo la piena e perfetta consapevolezza da parte di Ryanair del fatto che il rilascio dei riconoscimenti Ok Codacons non avveniva in applicazione di criteri chiari e predefiniti, ma anche il fatto che, in concreto, il sigillo è stato rilasciato sulla base di parametri concordati a posteriori tra la compagnia aerea e l'associazione.

**144.** A conferma di ciò, la stessa compagnia ha offerto i propri sondaggi, successivamente utilizzati da Codacons per comparare gli esiti dell'indagine WOR, fornendo altresì le presunte motivazioni che avrebbero giustificato i risultati negativi precedentemente riscontrati.

**145.** Peraltro, anche l'attività di *audit* asseritamente svolta sui T&C da Codacons, appare limitata ad una mera integrazione delle condizioni generali di contratto di Ryanair avente ad oggetto la previsione della nuova procedura ADR gestita dalla stessa associazione. A tal proposito, inoltre, Ryanair afferma di aver apportato anche ulteriori modifiche "*relative alla possibilità di modificare i dettagli relativi al nome, data, orario e itinerario del volo*" senza tuttavia fornirne prova<sup>152</sup>. In ogni caso, dalle risultanze istruttorie non risulta alcuna attività di revisione delle ulteriori disposizioni contrattuali così come non risulta formulata, da parte di Codacons, alcuna proposta di integrazione e/o correzione delle preesistenti T&C in senso più favorevole per i consumatori.

**146.** Infine, anche le attività di monitoraggio che avrebbero dovuto far seguito alla conclusione dell'accordo, necessarie ai fini del mantenimento dei riconoscimenti, non risultano essere state effettuate, asseritamente in ragione dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

**147.** I riconoscimenti Ok Codacons, rilasciati e mantenuti dalla medesima associazione consumeristica, hanno pertanto promosso l'immagine di quest'ultima come una compagnia aerea *consumer friendly*, attestandone l'affidabilità, la correttezza ed equità delle condizioni di contratto praticate, la trasparenza del sito *web* e l'efficienza del servizio di assistenza clienti, sulla base di un presunto controllo obiettivo e imparziale che, tuttavia, non trova riscontro nelle risultanze istruttorie, condizionandone le rispettive scelte ed inducendoli ad acquistare i servizi offerti da Ryanair sulla base di presunte qualità/caratteristiche attestate dal riconoscimento rilasciato da una delle associazioni di consumatori maggiormente rappresentative a livello azionale.

*Le nuove modalità di rilascio dei sigilli Ok Codacons e le relative informazioni ai consumatori*

**149.** Le nuove modalità di rilascio dei riconoscimenti Ok Codacons e le relative informazioni fornite ai consumatori attraverso il sito <https://www.okcodacons.it/> presentano significativi miglioramenti rispetto alle criticità contestate, in particolare con riferimento all'esplicita informazione che trattasi di attività finanziata dall'impresa nonché con riguardo all'individuazione e pubblicazione dei criteri di valutazione adottati, delle schede tecniche (*check list*) contenenti un elenco analitico di tutto ciò che costituisce oggetto di analisi e valutazione da parte dell'associazione e dei fattori preclusivi del riconoscimento.

**150.** Assume al riguardo precipuo rilievo l'indicazione chiara del fatto che il rilascio dei sigilli avviene a titolo oneroso ("*La procedura per l'ottenimento del riconoscimento è a titolo oneroso per le aziende richiedenti*"), in quanto idonea a superare i rilievi di ingannevolezza, sotto il profilo dell'omissione informativa, e assicurare la trasparenza dell'iniziativa, nella misura in cui consente ai consumatori, sin dal primo contatto, di essere informati in merito alla circostanza che la procedura volta al rilascio di tali riconoscimenti è finanziata dal professionista e, quindi, di assumere le proprie decisioni commerciali in modo consapevole in ordine ai servizi offerti da Ryanair e attestati da Codacons.

**151.** Inoltre, le informazioni fornite relativamente alle attività svolte ai fini del rilascio dei riconoscimenti, consistenti nell'analisi e valutazione della documentazione specificamente indicata nelle apposite *check list*, appaiono altresì ampie e dettagliate, risultando pertanto adeguate a fornire una rappresentazione completa, chiara e puntuale della tipologia di analisi e del perimetro delle verifiche oggetto di espletamento nell'ambito delle attività di *audit* svolte nel corso della procedura di riconoscimento. La circostanza che tali procedure siano predeterminate e standardizzate, nonché adeguatamente rese pubbliche attraverso l'apposito sito *web okcodacons.it*, contribuisce a superare i profili di

---

*attestate dai diversi riconoscimenti "Ok Codacons". Sempre in tal senso, il "Regolamento per l'utilizzo dei loghi che compongono il marchio" predisposto da Codacons (cfr. documento del fascicolo ispettivo n.18) precisa che i riconoscimenti Ok Codacons vengono rilasciati "per quanto conosciuto e conoscibile al momento delle indagini effettuate" con la conseguenza che la stessa associazione "non può, pertanto, garantire la conformità agli standard pretesi per quanto successivamente modificato dalla Società assegnataria". Tale regolamento evidenzia dunque come, diversamente da quanto sostenuto da Ryanair, i riconoscimenti di Codacons avrebbero dovuto garantire la presunta conformità dei servizi di Ryanair rispetto agli standard qualitativi asseritamente pretesi dall'associazione consumeristica, naturalmente a condizione che la compagnia aerea non apportasse successive modifiche.]*

<sup>152</sup> *[Ryanair, infatti, ha semplicemente prodotto agli atti (cfr. allegato 13 alla memoria difensiva finale) una comunicazione e-mail che una propria dipendente avrebbe inviato a Codacons dal seguente contenuto "(...) We have published the attached changes last week on the Italian version of our website, incl. the changes to our name change policy. (...)". Le citate modifiche alla versione italiana del sito di Ryanair, citate nella predetta e-mail e trasmesse a Codacons, che secondo Ryanair attesterebbero le asserite modifiche contrattuali in favore dei consumatori, non sono state tuttavia prodotte agli atti.]*

scorrettezza contestati in relazione alla mancata indicazione dei criteri di assegnazione del riconoscimento, risultando idonea a consentire ai consumatori di valutare l'attendibilità dei criteri in questione e il loro effettivo rispetto.

**152.** A tale riguardo, rileva positivamente il fatto che a fronte della prevista possibilità, riconosciuta alle parti della procedura di riconoscimento, di modificare il contenuto e l'ambito di operatività specifico delle attività oggetto di verifica, indicando differenti attività alternativa o producendo documenti diversi, sia al contempo stabilito l'obbligo per l'azienda di "rendere informato il consumatore, al primo contatto, del carattere oneroso, delle limitazioni sottese e della metodologia seguita per il rilascio del riconoscimento di affidabilità Ok Codacons".

## VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

**153** 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. 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, TAR Lazio, sentenza del 21 gennaio 2019, n. 782 e Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 209 del 19 gennaio 2012).

**154.** 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.

**155.** Alla luce degli elementi acquisiti, dei rapporti contrattuali e dell'influenza determinante sull'attività di Termilcons esercitata da Codacons ed emersa nel corso del procedimento, si ritiene che le predette associazioni devono considerarsi responsabili in solido delle pratiche oggetto del presente provvedimento. Dall'istruttoria, infatti, è emerso come Termilcons abbia dato sistematicamente esecuzione alle decisioni ed alle indicazioni di Codacons, sotto la cui costante supervisione operava, seguendone le direttive ai fini dell'esecuzione delle attività derivanti dall'Accordo, peraltro condividendo la sede legale e gran parte del personale che, pur risultando dipendente di Termilcons, utilizzava gli account di posta elettronica di Codacons, svolgendo attività per tale associazione. Inoltre, le predette associazioni hanno congiuntamente contribuito alla realizzazione delle condotte oggetto del presente provvedimento, adottando un comportamento sostanzialmente uniforme in tutte le fasi delle condotte.

**156.** Con riguardo alla gravità delle violazioni di Ryanair, si tiene conto, in entrambe le fattispecie in esame, dei seguenti elementi: (i) la dimensione economica di Ryanair, che nel bilancio chiuso al 31 marzo 2021 ha realizzato un fatturato di oltre 1,6 miliardi di euro, e delle associazioni Codacons e Termilcons, che negli esercizi chiusi il 31 dicembre 2020 hanno registrato ricavi pari, rispettivamente, a quasi un milione di euro e circa 1,3 milioni di euro; (ii) le iniziative assunte dalla parte per eliminare o attenuare l'infrazione. Infatti, oltre ad aver interrotto entrambe le condotte nel corso del procedimento, rileva l'adesione della compagnia ad una procedura ADR presso la Camera arbitrale e della Mediazione della Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura di Bari.

**157.** Per quanto riguarda la durata delle violazioni, in base agli elementi istruttori acquisiti: la pratica A) è stata posta in essere a decorrere dal 5 settembre 2019, data di inizio delle attività di conciliazione<sup>153</sup>, e risulta inoltre cessata in data 1° dicembre 2021<sup>154</sup>, in ragione della disattivazione della piattaforma ADR; la pratica B) è stata posta in essere a decorrere dal 21 gennaio 2020<sup>155</sup> e risulta cessata in data 24 settembre 2021 a seguito della rimozione dal sito internet di Ryanair di ogni riferimento al sigillo OK Codacons<sup>156</sup>.

**158.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie per Ryanair DAC in relazione alla pratica A), nella misura di 100.000 € (centomila euro) e in relazione alla pratica B) nella misura di 100.000 € (centomila euro) per Ryanair DAC.

**159.** In considerazione del fatto che sussiste, nel caso di specie, una circostanza aggravante per Ryanair DAC, in quanto la società risulta essere stata già destinataria di provvedimenti di accertamento per violazioni del Codice del

---

<sup>153</sup> [Cfr. dichiarazione del legale rappresentante di Termilcons, riportata nel verbale di accertamento ispettivo del 22 luglio 2021 (documento ispettivo n. 18) in cui si afferma che "Le attività di conciliazione sono state svolte a decorrere da settembre 2019". Cfr. anche e-mail del 5 settembre 2019 riportata nel documento del fascicolo ispettivo n. 37 con cui Codacons annunciava a Ryanair l'arrivo delle prime richieste di conciliazione.]

<sup>154</sup> [Cfr. comunicazione prot. n. 94801 del 22/12/2021 e relativo allegato 2 da cui risulta che a decorrere dal 1° dicembre 2021 la piattaforma ADR gestita da Codacons e Ter.mil.cons. non è più attiva e i reclami pendenti sarebbero definiti entro e non oltre il 31 dicembre 2021. A decorrere dal 1° dicembre 2021, inoltre, Ryanair ha eliminato dal proprio sito internet (<http://www.ryanair.com/it/it>), nonché dalle comunicazioni individuali inviate ai propri passeggeri, qualsiasi riferimento a Codacons e Ter.mil.cons. e alla piattaforma ADR da queste gestita.]

<sup>155</sup> [Cfr. allegato 8 alla comunicazione prot. n. 39740 del 23/4/2021 e comunicazione prot. n. 35913 del 9 aprile 2021.]

<sup>156</sup> [A decorrere dal 24 settembre 2021 Ryanair risulta aver rimosso dal proprio sito internet ogni riferimento al sigillo "OK Codacons", in particolare, il comunicato stampa del 21 gennaio 2020 (cfr. comunicazione prot. n. 73779 del 24/09/2021).]

Consumo<sup>157</sup>, si ritiene di determinare l'importo della sanzione relativa alla pratica A) nella misura di 110.000 € (centodiecimila euro) e l'importo della sanzione per la pratica B) nella misura di 110.000 € (centodiecimila euro).

**160.** Inoltre, in ragione della situazione economica di Ryanair DAC, che nell'esercizio chiuso il 31 marzo 2021 ha registrato una grave perdita economica, pari a circa 1 miliardo di euro, si ritiene congruo determinare l'importo finale delle sanzioni amministrative pecuniarie applicabili a Ryanair DAC nella misura di 100.000 € (centomila euro) per la pratica A) e 100.000 € (centomila euro) per la pratica B).

**161.** Per quanto riguarda la gravità delle violazioni di Codacons e Termilcons, si ritiene di irrogare in solido alle predette associazioni una sanzione amministrativa pecuniaria pari al minimo edittale per entrambe le violazioni, pratica A e pratica B, tenuto conto del diverso contributo fornito alla realizzazione dell'illecito nonché delle sostanziali modifiche alle procedure di rilascio del riconoscimento Ok Codacons adottate nel corso del procedimento.

RITENUTO, pertanto, alla luce anche del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale A) in esame, posta in essere da Ryanair DAC, Codacons e Ter.mil.cons., risulta scorretta ai sensi degli articoli 20, 21 e 22, del Codice del Consumo;

RITENUTO, pertanto, alla luce anche del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale B) in esame, posta in essere da Ryanair DAC, Codacons e Ter.mil.cons., risulta scorretta ai sensi degli articoli 20, 21 e 22, del Codice del Consumo;

#### DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta *sub* lettera A), del presente provvedimento, posta in essere da Ryanair DAC, Codacons e Ter.mil.cons. costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo;

b) che la pratica commerciale descritta *sub* lettera B), del presente provvedimento, posta in essere da Ryanair DAC, Codacons e Ter.mil.cons. costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo;

c) di irrogare alla società Ryanair DAC, per la violazione di cui al punto a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 100.000 € (centomila euro);

d) di irrogare in solido alle associazioni Codacons e Ter.mil.cons., per la violazione di cui al punto a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 5.000 € (cinquemila euro);

e) di irrogare alla società Ryanair DAC, per la violazione di cui al punto b), una sanzione amministrativa pecuniaria di 100.000 € (centomila euro);

f) di irrogare in solido alle associazioni Codacons e Ter.mil.cons., per la violazione di cui al punto b), una sanzione amministrativa pecuniaria di 5.000 € (cinquemila euro);

Le sanzioni amministrative irrogate alle associazioni Codacons e Ter.mil.cons. devono essere pagate entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Le sanzioni amministrative irrogate alla società Ryanair DAC devono essere pagate entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, tramite bonifico (in euro) a favore del Bilancio dello Stato, 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.

---

<sup>157</sup> [Cfr. Provvedimento n. 29665 dell'11 maggio 2021 (PS11865).]

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  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE *f.f.*  
*Michele Ainis*